

UNIVERSITÉ DE PARIS
FACULTÉ DE DROIT

LA RÉFORME DES PRESTATIONS

Opérée en 1903

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le Jeudi 11 Novembre 1909, à 3 heures

PAR

Pierre HÉRIARD



ANGOULÈME
IMPRIMERIE M. DESPUJOLS
Rue Tison d'Argence, 3.

—
1909

LA RÉFORME DES PRESTATIONS

Opérée en 1903

UNIVERSITÉ DE PARIS

FACULTÉ DE DROIT

Commission de la Thèse :

Président : M. BERTHÉLEMY, professeur.

Suffragants { M. SAUZET, professeur.
M. JACQUELIN, professeur.

*Nous tenons à remercier tout spécialement le
Comité d'Etudes sociales et la Société des Agriculteurs
de France pour l'aimable accueil que nous y
avons reçu et pour tous les documents qu'ils ont
bien voulu mettre à notre disposition.*

UNIVERSITÉ DE PARIS
FACULTÉ DE DROIT

LA RÉFORME
DES PRESTATIONS
Opérée en 1903

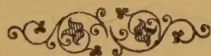
THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le Jeudi 11 Novembre 1909, à 3 heures

PAR

Pierre HÉRIARD



ANGOULÊME
IMPRIMERIE M. DESPUJOLS
Rue Tison d'Argence, 3.

—
1909

*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres à
leurs auteurs.*

INTRODUCTION

Le 7 février 1903, M. Bouhé-Allex, député de la Côte-d'Or, faisait voter par la Chambre une importante réforme qui fut ratifiée le 27 mars suivant par le Sénat et qui devint par le vote définitif de la loi de finances de 1903, à laquelle elle se trouvait incorporée, la loi du 31 mars 1903.

La réforme, disions-nous, est incorporée à la loi de finances de 1903. C'est en effet sous forme d'amendement à l'article 5 de cette loi de finances que fut voté le remplacement des prestations par une taxe vicinale, remplacement d'ailleurs facultatif pour les communes.

Nous ne pouvons nous empêcher de remarquer en passant les inconvénients d'un pareil procédé : on soumet à la Chambre une réforme qu'elle n'a pu étudier ni préparer ; aucun projet imprimé n'a été déposé à l'avance, ni distribué aux membres du parlement contrairement à l'usage généralement suivi ; par suite la Chambre ne peut discuter la réforme en connais-

sance de cause ni peser les conséquences de son vote.

De plus la loi de finances n'a d'effet que pour une année, on s'étonne dans de pareilles conditions qu'elle puisse contenir des dispositions destinées, comme celles de M. Bouhé-Allex, à produire des effets aussi longtemps qu'une nouvelle loi ne viendra pas les abroger, c'est-à-dire pendant de longues années peut-être.

Aucune loi nouvelle n'est venue jusqu'ici modifier le régime des prestations établi par l'amendement Bouhé-Allex, c'est donc la loi de finances de 1903 qui régit encore aujourd'hui, avec la loi de 1836 non abrogée dans toutes ses parties, les prestations de nos chemins vicinaux.

Le but de notre étude est d'étudier cette loi de 1903. Nous ferons tout d'abord un exposé de la nouvelle loi, nous nous proposons d'exposer ensuite les critiques qu'elle a soulevées, d'étudier ses résultats, de rechercher enfin comment elle a été accueillie par les municipalités et appréciée par les corps élus qui ont été amenés dans diverses circonstances à donner leur avis ou à émettre des vœux sur cette question,

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

Exposé de la loi du 31 mars 1903

PARAGRAPHE PREMIER

Le paragraphe premier est ainsi conçu : « Dans les budgets de 1904 et suivants, les conseils municipaux auront la faculté de remplacer par une taxe vicinale le produit des journées de prestations que les communes sont tenues de voter pour les chemins vicinaux. »

Faisons remarquer tout d'abord le caractère facultatif de la réforme. Cette réforme est un essai, les résultats en étaient des plus incertains, aussi le législateur n'a pas voulu que le nouveau régime fut appliqué du premier coup dans l'ensemble du pays. Il pensa qu'en laissant aux communes la liberté de choisir entre l'ancien et le nouveau régime les plus hardies seulement tenteraient l'essai et suivant la réussite ou

l'échec de ces tentatives on s'orienterait vers l'une ou l'autre solution.

La portée de la réforme est, comme l'indique clairement le premier paragraphe, restreinte aux trois journées de prestations que les communes sont tenues de voter pour les chemins vicinaux. Il ne saurait donc être question pour les municipalités de substituer une taxe vicinale à la journée de prestation qu'elles peuvent voter pour la construction et l'entretien des chemins ruraux, en vertu de l'article 10 de la loi du 20 août 1881.

Pourquoi le législateur a-t-il voulu que la réforme fut faite par commune, pourquoi a-t-il voulu que ce fussent des centimes communaux qui remplacent l'impôt des prestations, et non des centimes départementaux ou des ressources d'Etat, comme l'avaient proposé plusieurs projets de réforme présentés depuis 1882, notamment ceux de MM. Danelle-Bernardin en 1882, Bourgeois (Jura) en 1886, Brincard en 1890, Hervé de Saisy, Girault et Buffet en 1895.

Le remplacement par des ressources d'Etat n'a que peu d'adeptes, ce serait grossir démesurément le budget, nécessiter peut-être des impôts nouveaux, on préfère naturellement ne pas endosser une charge que le public est habitué à voir supportée par les communes.

Le remplacement par des centimes départementaux n'a pas tenté davantage le législateur pour une raison bien simple, c'est qu'il savait fort bien que la réforme entre les mains des conseils généraux ne serait jamais appliquée, ceux-ci en effet s'étaient toujours montrés

hostiles à l'abolition des prestations, et dans les deux plus récentes consultations, celles de 1888 et de 1895, ils s'étaient encore déclarés, à une énorme majorité, partisans du maintien du statu-quo.

PARAGRAPHÉ II

« Le remplacement pourra porter soit sur la totalité ou sur une partie de la prestation individuelle considérée isolément, soit, après que celle-ci aura été entièrement convertie, sur la totalité ou sur une partie de la prestation des animaux et véhicules. »

Sous l'empire de la loi de 1836 on ne pouvait séparer la prestation individuelle de la prestation d'animaux et véhicules, de sorte que si une commune votait trois journées de prestations, ces trois journées étaient dues par les personnes, les animaux et les véhicules, si la commune ne votait qu'une ou deux journées, les personnes, les animaux et les véhicules ne devaient qu'une ou deux journées, mais chacune de ces trois catégories devait le même nombre de journées de prestations et on ne pouvait taxer l'une sans imposer aussi les autres. Désormais les assujettis à la prestation sont scindés en deux groupes, les personnes d'une part, les animaux et véhicules de l'autre, ces deux groupes sont indépendants l'un de l'autre, on peut imposer l'un sans toucher à l'autre. Enfin chaque groupe peut être taxé à une, deux ou trois journées de prestations.

Les communes ont en définitive, depuis la loi de

1903, le choix entre six solutions : faire porter le remplacement sur

1° une journée de prestations individuelles,
2° deux journées de prestations individuelles,
3° les trois journées de prestations individuelles,
4° les trois journées de prestations individuelles plus une journée de prestations d'animaux et véhicules.

5° les trois journées de prestations individuelles plus deux journées de prestations animaux et véhicules.

6° les trois journées de prestations individuelles et les trois journées de prestations animaux et véhicules.

Il ne saurait être question de remplacer en totalité ni même en partie les prestations d'animaux et véhicules avant d'avoir remplacé les trois journées de prestations individuelles, car il est bien spécifié par le paragraphe II, que l'on ne pourra remplacer celles des animaux et véhicules que lorsqu'on aura entièrement remplacé les prestations individuelles. Le législateur a estimé que dans le cas où une seule des deux prestations serait supprimée c'était la personnelle qui devait disparaître, car c'était celle qui soulevait le plus de critiques.

PARAGRAPHE III

« La taxe vicinale sera représentée par des centimes
« additionnels aux quatre contributions directes en

« nombre suffisant pour produire une somme équiva-
« lente à la valeur des prestations remplacées. Lorsque
« ce nombre de centimes sera supérieur à vingt, la
« substitution devra être autorisée par le conseil géné-
« ral. »

C'est ici le point capital de la réforme. L'assiette de l'impôt se trouve désormais complètement changée du fait que la taxe vicinale sera représentée par des centimes additionnels aux quatre contributions directes.

En effet ; qui devait les prestations autrefois ? Les habitants de la commune portés au rôle des contributions directes, et parmi ces habitants devaient seuls la prestation ceux qui étaient mâles, valides, âgés de 18 ans au moins et de 60 ans au plus, par conséquent une personne propriétaire dans la commune, mais n'y habitant pas, ne payait pas de prestations ; n'en payaient pas non plus les vieillards, les femmes et les enfants. Désormais le propriétaire forain payera la taxe vicinale, les vieillards, les femmes et les enfants, s'ils sont inscrits au rôle de l'une des quatre contributions directes, y seront également soumis. On le voit, de nouveaux et nombreux contribuables vont être soumis à l'impôt pour l'entretien des chemins vicinaux, c'est donc un déplacement assez considérable de cet impôt qu'entraînera l'application de la loi de 1903.

Ce premier et assez important déplacement n'est pas le seul qu'elle entraînera : parmi les anciens contribuables soumis aux prestations il se produira aussi de très importantes mutations dans l'incidence de l'impôt.

Voici un propriétaire exploitant lui-même et habitant la commune, sa situation ne sera sans doute guère changée, il est probable que la taxe vicinale qu'il payera ne sera pas sensiblement différente de ce qu'il payait en prestations.

Mais voici un propriétaire habitant la commune et n'exploitant pas lui-même ses terres, nous le supposons dans les conditions voulues pour être soumis aux prestations, il devait des journées de travail pour sa personne, peut-être aussi pour ses enfants s'il en avait qui soient en âge de les devoir, et c'était tout, avec la taxe vicinale il va voir sa situation considérablement aggravée.

Prenons maintenant un fermier. Les prestations étaient pour lui une charge très lourde, car le matériel d'exploitation (charrettes, voitures), les animaux, enfin le personnel qu'il pouvait occuper, lui imposaient chaque année un nombre considérable de journées de prestation ou une lourde rançon s'il voulait s'acquitter en argent, tandis que la taxe vicinale lui sera très légère en comparaison de ce qu'il payait autrefois puisqu'elle consistera en une légère addition à l'impôt des portes et fenêtres et à l'impôt personnel mobilier.

On pourrait ainsi passer en revue les différentes catégories de prestataires, et il serait aisé de montrer que presque partout les charges se trouvent déplacées, parfois même dans des proportions considérables comme dans le cas de l'ouvrier ou du très petit propriétaire qui, de trois journées de prestations à deux francs, soit six francs, passeront généralement à une taxe vicinale de quelques centimes seulement. Mais

nous nous proposons de reprendre cette question au moment où nous étudierons les résultats de la loi de 1903, nous citerons alors des exemples et des chiffres pris dans une commune rurale ce qui nous permettra de préciser l'étendue des déplacements d'impôt dans les campagnes, c'est-à-dire là où la taxe vicinale est le plus souvent adoptée.

Le paragraphe 3 souleva de vives discussions parmi les juristes ; ceux-ci l'interprétaient dans deux sens très différents. Les uns se basant sur les intentions manifestées par le législateur au cours des discussions qui précédèrent le vote de la loi, estimaient que la taxe vicinale était due par tous les contribuables inscrits au rôle des quatre contributions directes. D'autres, et c'était le plus grand nombre, croyaient que la taxe ne s'appliquait qu'aux personnes payant autrefois les prestations, elle n'aurait été qu'un nouveau mode de répartition de l'impôt des prestations.

Nous avons trouvé cette opinion émise au cours d'un vœu déposé sur le bureau du conseil général de l'Orne à la session d'août 1905. « Nous croyons, disait « M. Salle, l'auteur du vœu, que la loi doit s'entendre « en ce sens que la taxe vicinale, constituée par des « centimes additionnels aux quatre contributions « directes, ne peut être due que par ceux-là seuls qui « devaient les prestations, et cela est si vrai que la loi « a eu le soin de dire que la taxe vicinale peut, comme « la prestation proprement dite, être acquittée en « nature, c'est-à-dire en journées, or il n'est pas « admissible qu'un propriétaire puisse aller faire ses

« journées dans dix communes différentes situées
« souvent à grande distance les unes des autres. »

Cette opinion était aussi, mais pour des raisons un peu différentes, celle de la plupart des jurisconsultes qui donnèrent des consultations juridiques à cette époque dans les différents journaux et périodiques, et M. Jarrin, bâtonnier de l'ordre des avocats de Chambéry, consacra même à cette question plusieurs articles dans la *Démocratie rurale* où il se ralliait entièrement à cette solution. Voici notamment ce qu'il écrivait dans le numéro du 4 mars 1906 : « Bien des communes ont admis ce système de la taxe vicinale et l'administration est alors venue prétendre que, dans ces communes la prestation était entièrement assimilée aux quatre contributions directes dont elle ne serait pour ainsi dire que le prolongement..... Cette interprétation est selon nous erronée.

« Une loi nouvelle ne peut en effet abroger une loi ancienne qu'autant que son texte l'énonce expressément, ou qu'autant que les dispositions de la loi nouvelle sont inconciliables avec celles de la loi ancienne. Or, la loi de 1903 ne dit nullement que les articles 2 et suivants de la loi du 21 mai 1836 sont abrogés. Elle le dit même si peu qu'elle a soin de prescrire que ce sont les seuls produits des journées de prestations qui seront remplacés par une taxe, les journées elles-mêmes restant soumises à toutes les dispositions de la loi ancienne. En d'autres termes la taxe sera due sous forme de centimes additionnels aux quatre contributions directes, mais elle ne le sera que par les seules personnes qui étaient antérieurement

soumises à la prestation. Le mode de payement seul sera changé. »

M. Jarrin avait eu d'ailleurs un an auparavant l'occasion de soutenir cette opinion devant le conseil de préfecture de la Savoie qui admit sa manière de voir et fit droit à ses réclamations le 9 novembre 1905 (1).

Le jugement du conseil de préfecture de la Savoie est à notre connaissance le seul qui ait adopté cette solution. Rien de surprenant à cela, car dès le début de l'application de la loi de 1903 le Conseil d'Etat avait établi une jurisprudence contraire (2) en adoptant la première des deux opinions que nous avons exposées.

Si le texte de la loi ne s'exprime pas clairement on ne peut douter en tout cas que l'intention du législateur ne soit de faire porter la taxe vicinale sur tous les contribuables soumis aux quatre contributions directes ; ce n'est pas un nouveau mode de répartition de l'impôt des prestations qu'il a voulu faire par la loi de 1903, c'est un impôt nouveau qu'il a substitué à l'ancien et dont il a voulu les bases beaucoup plus larges. Que la loi ainsi entendue entraîne des conséquences regrettables, comme celles que signalait M. Salle au conseil général de l'Orne, c'est possible, mais nous croyons cependant que la taxe vicinale doit

(1) *Gazette des Tribunaux*, 6 décembre 1905.

(2) *Conseil d'Etat*, 7 juin 1905, dame veuve Bonnard-Gravin.

Id. 28 juin 1905, Damon-Frédaigne.

Id. 22 janvier 1906, sieur Soupet.

Id. 24 janvier 1906, dame Mazas.

atteindre tous les contribuables inscrits au rôle des contributions directes parce que tel était bien la volonté du législateur et le but de la loi.

La taxe vicinale est donc un impôt nouveau dû par ceux-là seuls qui payent les contributions directes et proportionnellement à elles. Le propriétaire foncier devra ainsi la taxe vicinale pour ses terres et les prestations qui étaient autrefois à la charge du fermier se trouveront désormais sous forme de taxe vicinale à sa propre charge, en vain dirait-il à son fermier : « c'était vous qui supportiez les prestations, c'est à vous de payer les centimes additionnels que représentent ces prestations », le fermier doit seulement une taxe vicinale proportionnelle à son impôt personnel mobilier et rien de plus.

Toutefois les conventions restent libres entre les parties et rien n'empêche le propriétaire de mettre, par une clause spéciale du bail, la taxe vicinale à la charge de son fermier. Sans doute le nouvel impôt pourra figurer sur la cote et le bordereau du propriétaire, comme accessoire à l'impôt foncier, mais le propriétaire en le payant ne fera qu'acquitter la dette de son fermier, il aura donc action contre lui pour se faire rembourser.

Cependant, avec la nouvelle loi de 1903, le propriétaire pourrait semble-t-il avoir dans un cas la charge de l'impôt dû par son fermier, c'est dans le cas d'insolvabilité de ce dernier. Alors en effet le propriétaire qui a payé à son lieu et place n'a qu'un recours illusoire contre lui et c'est sans espoir de remboursement qu'il a dû acquitter les impôts de son fermier. Il

n'en était pas de même autrefois, dit-on, car avant la loi de 1903 c'était le fermier qui devait les prestations et s'il était insolvable l'administration en subissait les conséquences. Mais à voir les choses de près cette situation paraît plus spécieuse que réelle, car autrefois et sous l'empire des prestations, le propriétaire payait bel et bien, par un moyen détourné mais réel, les charges de son fermier insolvable. En effet les prestations comme tout impôt étaient payées en privilège et de préférence au prix du bail, et alors le propriétaire ne recevait comme prix de sa ferme qu'une somme diminuée de toute la valeur de l'impôt des prestations, c'était donc lui en définitive qui soldait l'impôt de son fermier.

Le paragraphe 3 dit que la taxe vicinale sera représentée par des centimes additionnels « en nombre suffisant pour produire une somme équivalente à la valeur des prestations remplacées. »

Des municipalités ont encore mal interprété cette dernière phrase (1), elles ont fait payer aux contribuables soumis autrefois aux prestations des centimes additionnels en nombre suffisant pour produire une somme équivalente à la valeur des prestations, et ont, en outre, fait payer les vieillards, femmes, enfants, non valides, etc..., de sorte qu'elles ont obtenu une taxe vicinale d'une valeur bien supérieure au produit des anciennes prestations ce qui était contraire aux termes de la loi.

Le conseil municipal qui veut adopter la taxe vici-

(1) *Démocratie rurale*, 4 mars 1906.

nale doit prendre une décision dans la session de mai (1), là se borne sa mission, ce n'est pas lui en effet qui calcule le nombre de centimes nécessaires au remplacement, ce soin est donné à la direction des contributions directes à qui le préfet doit communiquer la délibération du conseil, celle-ci calcule au moyen de deux données : 1^o le montant des prestations, 2^o la valeur du centime communal, et par une simple division du premier chiffre par le second, le nombre de centimes que la commune devra s'imposer. Au moment où la direction des contributions directes est appelée à faire ces calculs elle ne connaît pas encore le montant des prestations pour l'année courante, elle se base alors sur les données de l'année précédente ; on admet que les deux chiffres ne varient pas d'une manière bien sensible d'une année à l'autre. Lorsque le nombre de centimes nécessaires est ainsi déterminé on voit s'il dépasse le chiffre 20, dans ce cas la décision doit être renvoyée aussitôt à la préfecture afin que le conseil général puisse donner son approbation en temps utile, c'est-à-dire à la session d'août.

Nous venons de voir que lorsque les centimes additionnels nécessaires au remplacement sont supérieurs à 20, il faut l'approbation du conseil général. C'est en effet un des points essentiels de la loi. Le législateur n'a pas voulu que les communes puissent, sans limite aucune, s'imposer de nouveaux centimes additionnels. Le mesure était prudente car dans certaines d'entre elles il en aurait fallu un nombre consi-

(1) Décision applicable seulement l'année suivante.

dérable. Nous savons d'après une statistique (1) que dans

2418 communes	il faudrait de 50 à 60 centimes,
1073	» » 60 à 70 »
498	» » 70 à 80 »
253	» » 80 à 90 »
106	» » 90 à 100 »
82	» » 100 à 125 »

5013 communes seulement auraient besoin de moins de 20 centimes.

Cette statistique est un peu ancienne et aujourd'hui les chiffres en devraient être sans doute modifiés, mais tout porte à croire que si l'on refaisait les calculs de l'enquête de 1888 on aboutirait à des résultats peu encourageants pour les partisans de la réforme, car là où il était possible de faire le remplacement avec 50 ou 60 centimes par exemple en 1888, on ne pourrait le faire aujourd'hui qu'avec un nombre de centimes encore plus imposant par suite de l'accroissement constant et général en France du réseau de nos chemins vicinaux pendant ces vingt dernières années. On conçoit qu'en présence des charges énormes qui pouvaient résulter du remplacement pour certaines communes la Chambre ait crû devoir y mettre un frein.

On ne peut qu'approuver cette sage mesure, surtout quand on songe que la situation financière générale des communes est assez mauvaise. M. Paul Leroy-Beaulieu écrivait dans l'*Economiste Français* du 5 octo-

(1) Citée par M. Dupuy-Dutemps à la Chambre des Députés et puisée dans l'enquête de 1888.

bre 1907 : « La situation des finances communales est beaucoup plus préoccupante pour le moment du moins, que celle des finances nationales. » Le nombre moyen des centimes communaux était à cette époque de 65 (1). Ce chiffre est d'ailleurs très variable de département à département et certains d'entre eux le dépassent considérablement, ainsi dans la Haute-Savoie, la moyenne des centimes communaux est de 179 et dans la Corse elle est de 250, dans ce dernier département, la commune de Porto-Vecchio a besoin de 778 centimes pour équilibrer son budget et dans celle de Lecci (même département) il en faut 1088. Pouvait-on sérieusement songer à laisser des communes chargées d'impôts aussi fabuleux, augmenter encore leurs centimes additionnels, alors qu'elles ont la possibilité de solder leurs dépenses pour la vicinalité au moyen de prestations, c'est-à-dire sans déboursier un sou.

PARAGRAPHERS IV, V et VI

« Les redevables pourront se libérer en nature de la
« taxe vicinale pourvu qu'elle ne soit pas inférieure à
« un franc, et à condition de déclarer, dans les délais
« prescrits, qu'ils entendent faire usage de cette
« faculté.

« La libération en nature sera soumise aux dispositions qui régissent la prestation.

(1) C'est ce qui ressort des calculs faits d'après les données de la *Situation financière des Communes* de l'année 1906.

« Elle s'effectuera soit en journées, évaluées aux
« prix fixés par le conseil général pour le rachat de la
« prestation, soit en tâches, d'après un tarif de conver-
« sion arrêté par la commission départementale sur la
« proposition du conseil municipal. »

On a conservé au contribuable la faculté de se libérer en nature, (soit en journées, soit en tâches), disposition très avantageuse pour le contribuable et qui atténuait dans une certaine mesure ce que la loi de 1836 avait de choquant, à savoir, le défaut complet de proportionnalité de l'impôt des prestations, tout au moins des prestations hommes. Elle eût pour effet disons-nous d'atténuer cette improportionnalité car ce furent les petits contribuables à peu près seuls qui se libérèrent en nature et profitèrent seuls par conséquent des avantages de ce mode de libération. L'avantage était réel et sérieux puisque malgré les prix de rachat fixés très au-dessous des prix réels des journées de travail par les conseils généraux, et bien que le prix de la main-d'œuvre ait considérablement augmenté depuis une vingtaine d'années, les paysans de nos campagnes préfèrent encore s'acquitter en nature. On ne saurait se plaindre qu'une disposition si favorable aux contribuables ait été conservée dans la nouvelle loi de 1903.

Tandis que la loi de 1836 permettait de s'acquitter en nature dans tous les cas, celle de 1903 ne l'a pas permis pour les taxes inférieures à un franc. —

Il fut d'abord question, lors de la discussion de l'amendement Bouhé-Allex, de refuser la libération en nature, toutes les fois que cette libération entraînerait

un travail de moins d'une journée, mais ce système fut abandonné et remplacé par celui que nous connaissons. Le premier avait en effet plusieurs défauts ; tout d'abord on sait que le tarif fixé par les conseils généraux varie suivant les départements, le taux du rachat variant suivant les départements il serait arrivé que dans certains d'entre eux la libération en nature aurait été possible pour une certaine somme de taxe vicinale, tandis que dans d'autres les contribuables payant la même somme n'auraient pu s'acquitter en nature, on n'a pas voulu que pareilles inégalités puissent exister entre les différents départements.

Le minimum d'une journée de travail a paru en outre trop élevé au législateur et il a fixé comme minimum acquittable en nature la somme de un franc.

La libération en nature pourra s'effectuer en journées ou en tâches. En cela la loi de 1903 n'a rien innové, cette disposition se trouvait déjà dans la loi de 1836, mais dans la nouvelle loi il était plus nécessaire que jamais de permettre la libération à la tâche, car avec des taxes vicinales infimes comme il s'en trouve souvent, si l'on doit faire faire aux contribuables des portions de journées correspondantes à leur dette, cela devient un véritable casse-tête pour le service chargé de la voirie vicinale.

Faisons remarquer en terminant cette première partie de notre étude que la loi de 1836 n'ayant pas été expressément abrogée par la nouvelle loi, ses dispositions non contraires ou non incompatibles avec le texte nouveau restent en vigueur et sont en quelque sorte le complément de la loi de 1903.

CHAPITRE II

Effets de la loi de 1903

Lors de la discussion de l'amendement Bouhé-Allex, partisans et adversaires de la réforme s'étaient efforcés de prévoir quels pourraient en être les résultats, chacun faisait part de ses prévisions et il est assez curieux de constater que celles-ci étaient aussi divergentes que possible ; M. Bouhé-Allex soutenait que la réforme entraînerait des dégrèvements considérables pour les petits contribuables, M. Magnaudé au contraire prétendait que toutes les fois qu'on augmentait les centimes sur les quatre contributions : « on faisait peser ces nouvelles contributions sur les petits contribuables et les citoyens les plus riches, ceux qui ont surtout une fortune mobilière, ne payent rien et se trouvent libérés des nouveaux impôts. (1) »

Aujourd'hui la réforme est un fait accompli et ce ne sera plus sur de simples prévisions ou d'après des hypothèses plus ou moins incertaines que nous pourrions la juger mais sur des faits précis.

(1) Séance du 7 février 1903, Chambre in-extenso, page 536.

M. Magnaudé faisait remarquer avec juste raison que les capitaux mobiliers seraient exempts de la taxe vicinale et que par suite le poids de l'impôt que ceux-ci auraient dû supporter retomberait sur les autres contribuables ; néanmoins les petits, loin d'être augmentés, se trouvent au contraire dégrevés par la loi de 1903, grâce au nombre beaucoup plus considérable de citoyens appelés à prendre part au nouvel impôt, ce qui diminue naturellement la charge moyenne de chacun, mais aussi et surtout en raison de ce fait que les grosses cotes de contributions directes reçoivent une surcharge considérable. Parmi les gros contribuables ainsi fortement taxés il faut citer en premier lieu l'Etat avec ses forêts domaniales, qui a dû payer :

60.634 f. 14 c. de taxe vicinale en 1904			
105.154	99	—	en 1905
134.380	35	—	en 1906
156.620	68	—	en 1907
170.739	27	—	en 1908

Il faut citer aussi les compagnies de chemins de fer dont l'impôt est d'autant plus augmenté qu'elles ne payaient pas autrefois de prestations pour les employés des gares ; aujourd'hui elles payent des taxes vicinales proportionnelles aux deux contributions directes auxquelles elle sont soumises : la contribution foncière et la patente, la première est quelquefois très lourde dans les localités suburbaines où les compagnies de chemins de fer occupent de vastes terrains pour leurs gares ou entrepôts.

Si nous étudions les effets de la loi de 1903 dans une

commune nous constaterons également de fortes augmentations d'impôts pour les gros contribuables et comme conséquence des allègements pour les petites cotes. Nous avons examiné le cas d'une commune rurale du type le plus répandu en France, c'est-à-dire composée en majorité de petits propriétaires, plus quelques propriétaires fonciers assez importants, forains pour la plupart.

Dans cette commune il a fallu pour racheter les prestations en totalité un nombre de centimes assez élevé, exactement 29 c. 6562. Or voici les résultats du remplacement :

	ROLE des Prestations (1904)	ROLE de la Taxe vicinale (1905)
NOMBRE D'ARTICLES	441	275
NOMBRE DE COTES.....	109	275
Cotes inférieures à 1 franc....	»	120 + 30 inférieures à 0.10 (1)
Cotes de 1 à 5 francs.....	14 (2)	92
Cotes de 5 à 10 francs	14	33
Cotes de 10 à 20 francs.....	71	20
Cotes de 20 à 30 francs	7	4
Cotes de 30 à 40 francs.....	2	2
Cotes de 40 à 50 francs	»	2
Cotes de 51 fr. 75 c....	1	»
Cotes de 187 fr. 48 c.....	»	1
Cotes de 240 fr. 86 c.....	»	1
TOTAL.....	109	275

(1) On sait que d'après une circulaire ministérielle du 3 novembre 1903 les cotes inférieures à 0 fr. 10 c. ne figurent pas sur les rôles et ne sont pas mises en recouvrement.

(2) Ces quatorze cotes sont de 3 fr. 75 c. chacune, minimum des cotes de prestations dans cette commune puisqu'elle avait voté les trois journées et que la journée d'homme était fixée à 1 fr. 25 c. par le conseil général.

On voit par ce tableau que la presque totalité des cotes de prestations se trouve comprise entre 10 et 20 francs, tandis que plus de la moitié des taxes vicinales s'échelonnent entre un centime et un franc et un tiers entre 1 et 5 francs. Ainsi la grosse majorité des contribuables s'est vue dégrevée, et ce sont en somme les petits propriétaires ou métayers, composant, nous l'avons vu, la presque totalité des contribuables de la commune, qui se trouvent allégés. Nous avons constaté d'ailleurs que sur les 71 cotes de prestations comprises entre 10 et 20 francs, 40 sont supportées par des métayers (1), le reste est payé par de petits propriétaires cultivant eux-mêmes (à part trois ou quatre exceptions) ; à la taxe vicinale les métayers sont portés invariablement pour 0 fr. 34 c. ou 0 fr. 57 c. c'est donc pour eux une très forte diminution ; quant aux petits propriétaires leur taxe vicinale est assez variable mais presque tous ont été dégrevés, en effet dix seulement des contribuables payant les prestations en 1904 ont vu augmenter leur dette, ce sont : quatre cotes de 3 fr. 75 c. qui sont passées respectivement à 4 fr. 78 c., 4 fr. 96 c., 37 fr. 97 c. et 18 fr. 43 c. ; deux de 6 fr. 50 c. qui ont passé à 14 fr. 61 c. et 22 fr. 31 c. ; trois de 10 fr. 50 c. qui sont montées à 12 fr. 63 c., 18 fr. 43 c. et 33 fr. 34 c. ; enfin une cote de 51 fr. 75 c. qui est remplacée par une taxe de 240 fr. 86 c.

(1) Les métayers ne payent en réalité que la moitié de la somme portée au rôle des prestations car il est d'usage dans le pays (Charente et Périgord pour partie) que le propriétaire leur rembourse la moitié de leurs prestations.

Comme contrepoids aux dégrèvements de la petite propriété il y a augmentation pour les grands domaines fonciers : la cote de 187 fr. 18 c. est payée par une propriété de 420 hectares qui ne supportait auparavant que la moitié des prestations des métayers, soit 61 fr. 85 c.; le propriétaire n'étant personnellement tenu à aucune prestation comme n'habitant pas le pays ; la cote de 240 fr. 86 c. correspond à une propriété de 260 hectares et à une cote de prestations de 51 fr. 75 c.

Un second effet de la loi de 1903 est d'entraîner une diminution sensible du montant des cotisations acquittées en nature.

Ce résultat ne doit pas surprendre, on sait que ce sont en général les gros contribuables qui s'acquittent en argent (1), comme ceux-ci se trouvent payer de plus gros impôts avec la taxe vicinale, il n'est pas étonnant que le montant des acquits en argent soit augmenté. A cette cause s'en ajoutent aussi deux autres ; les petits contribuables qui se trouvent désormais très dégrévés et ne doivent dans certains cas que des sommes modiques, préfèrent, cela se comprend, payer leur petite redevance et être tranquilles pour le reste de l'année. Enfin ceux dont la taxe vicinale ne s'élève pas à plus de un franc sont obligés de s'acquitter en argent. Aussi constatons-nous dans la commune

(1) A l'exception toutefois des propriétaires fonciers qui préfèrent s'acquitter en nature en raison des animaux et véhicules d'exploitation dont ils disposent et qui sont éminemment aptes au genre de travail que demande la prestation.

que nous citions tout à l'heure 888 fr. 70 d'acquets en nature la dernière année des prestations et 296 fr. 88 c. seulement la première année de l'application de la loi de 1903.

CHAPITRE III

Critiques adressées à la loi de 1903

La réforme opérée par la loi de 1903 a été profonde, elle a totalement bouleversé l'assiette d'un impôt somme toute assez important puisque M. Le Provost de Launay (Calvados) pouvait dire en 1879 que dans un budget communal de 2.000 francs il y a bien 1.500 francs qui sont employés à la vicinalité, soit les trois quarts (1). Il n'est pas étonnant dès lors qu'elle ait produit une certaine émotion dans le pays et qu'elle ait provoqué de nombreux commentaires. Les critiques ne lui ont pas manqué. Quelques-unes ont été faites un peu à tort et avec le parti pris, semble-t-il, de dénigrer la nouvelle loi, mais d'autres, plus sérieuses, sont réellement fondées et des plus justifiées.

(1) *Journal Officiel*, 1879, page 456.

**Défaut de proportion entre l'usage que l'on
fait des chemins vicinaux et le poids de
l'impôt (1).**

On fait remarquer tout d'abord que la loi de 1836 s'était attachée à proportionner l'impôt des prestations à l'usage et à l'usure des chemins par chaque redevable, c'est dans ce but dit-on que l'article 3 de la loi du 21 mai 1836 soumet aux prestations tout habitant de la commune, d'une part pour sa personne et d'autre part, s'il est chef de famille ou d'établissement, pour chaque individu, membre du serviteur de la famille et résidant dans la commune, ainsi que pour chacune des charrettes ou voitures attelées et chacune des bêtes de somme, de trait ou de selle au service de la famille ou de l'établissement dans la commune. Celui qui a un personnel à son service, des voitures, des véhicules et des animaux pour son exploitation, est responsable des dégradations que ceux-ci font sur les chemins, c'est donc à lui d'en supporter les frais. Si la loi de 1836 a fait des exceptions à ce principe c'est que ces exceptions étaient imposées par humanité, on ne pouvait admettre en effet que des personnes non valides, âgées de moins de dix-huit ans ou de plus de soixante, enfin

(1) *Journal d'agriculture pratique*, 1904, page 392.

des personnes du sexe féminin, s'astreignent à des travaux pénibles et hors de proportion avec leurs forces. Si l'on examine maintenant la loi de 1903 on voit qu'il n'y a plus cette proportion entre l'importance de la taxe et l'importance des dégradations qui pourront être causées par le redevable ; tel gros propriétaire foncier qui paye 838 francs de taxe vicinale ou tel autre qui en paye 1038 (1) ne fait certainement pas pour 838 ou pour 1038 francs de dégâts sur les routes.

D'ailleurs dit-on encore, s'il n'y a pas de proportion dans la loi de 1903 entre les dégradations faites sur les chemins et le taux de la taxe vicinale il n'y en a pas davantage entre cet impôt et l'intérêt que chaque contribuable peut avoir au bon entretien des chemins vicinaux. Tout le monde a intérêt à ce bon entretien et des gens qui se servent fort peu des routes en tirent cependant un sérieux profit ; les chemins s'ils sont nombreux et bien entretenus auront pour effet d'amener la baisse du prix des marchandises en diminuant les prix de transports et tout le monde en profitera, l'ouvrier qui ne paye que 0 fr. 10 c. de taxe vicinale a pourtant grand intérêt au bon état des voies de communications ; il est peut-être bien difficile de préciser jusqu'où tel contribuable devrait être taxé en tenant compte de cet intérêt, néanmoins on ne peut s'empêcher de remarquer combien ce chiffre de 0 fr. 10 c. est dérisoire étant donnés les sérieux avantages que le

(1) Chiffres cités par M. Boullay, inspecteur des finances, dans des études faites sur la réforme de 1903.

plus petit contribuable retire d'une bonne voirie vicinale.

Ces arguments paraissent peut-être séduisants, mais il nous semble que c'est s'engager sur une mauvaise voie que de vouloir combattre la loi sur ce terrain. On reproche en effet à la loi de ne pas taxer les contribuables en proportion de l'usage qu'ils font des chemins vicinaux, de là à dire que tout contribuable ne doit pas payer un impôt s'il n'use pas du service public auquel cet impôt est affecté il n'y a qu'un pas. C'est pourquoi cette objection ne nous paraît pas devoir être retenue.

**La faculté de se libérer en nature n'est qu'un
mythe pour certains contribuables.**

Cette objection n'est pas spéciale à la loi de 1903, elle avait déjà été faite à celle de 1836. On avait fait remarquer qu'un contribuable imposé aux prestations aurait pu offrir, pour se libérer en nature de journées de véhicules, une voiture de luxe ou une automobile, c'était son droit, et cependant qu'aurait fait l'administration en pareil cas ? Ce que l'on critiquait sous l'ancienne loi n'a pas été changé et de plus il faut ajouter que d'après la loi de 1903 bien des gens sont touchés par la taxe vicinale qui ne peuvent se libérer en nature, ce sont les non valides, les femmes, enfants et vieillards.

On a répondu à cela : le nouvel impôt de la taxe vicinale est un impôt qui doit se payer en argent, la libération en nature n'est que l'exception, c'est une faculté, une faveur accordée par la loi pour faciliter le paiement au contribuable, elle ne s'applique donc qu'à ceux qui payaient autrefois les prestations. C'est là une opinion que rien dans les textes ne justifie. De même que la taxe vicinale atteint tous les contribuables soumis aux quatre contributions directes, de même la faculté de libération en nature s'applique à tous et reste aujourd'hui comme sous la loi de 1836 un droit pour tous, mais un droit illusoire pour beaucoup. Il y a là un défaut de la loi, il faut le reconnaître.

**Il fallait supprimer la libération à la journée
pour ne conserver que la libération à la
tâche.**

La libération à la journée est devenue presque impossible avec la nouvelle loi. Il sera très rare qu'une taxe vicinale coïncide exactement à une journée de travail, ce sera presque toujours une fraction de journée ou bien une ou deux journées plus une fraction, on voit combien la tâche des agents voyers peut être compliquée lorsque la fraction est infime. Le législateur s'était cependant rendu compte de ces difficultés puisqu'il décida que les cotes de moins de un franc ne

seraient pas acquittables en nature, pourquoi n'a-t-il pas été jusqu'au bout et n'a-t-il pas supprimé purement et simplement la faculté de se libérer en journées ? Cette amélioration était d'autant plus désirable que le travail à la tâche donne un rendement bien meilleur que le travail à la journée, le prestataire ayant tout intérêt à faire vite dans le premier cas.

Qui conduira les attelages ?

Qui conduira les attelages lorsqu'une commune aura remplacé les prestations hommes et maintenu celles des animaux et véhicules ?

Cette difficulté s'était déjà présentée dans certains cas sous le régime de la loi de 1836 : des prestataires avaient décidé de payer leurs prestations hommes en argent et voulaient acquitter les autres en nature, ils faisaient à cet effet conduire leurs chevaux et véhicules, le jour où ils en étaient requis, sur le chantier, puis les mettaient sans conducteurs à la disposition du service vicinal. Mais celui-ci s'autorisant d'une Instruction générale du 6 décembre 1870, laquelle prescrit que « les voitures seront accompagnées d'un conducteur » et que ce conducteur devra conduire ses attelages, les journées de travail qu'il fera ainsi devant être déduites de la somme à payer par le propriétaire des équipages pour ses prestations hommes, obli-

geaient les conducteurs à diriger eux-mêmes leurs attelages. Cette obligation était illégale bien qu'autorisée par une Instruction ministérielle, les prestataires auraient dû d'après la loi être libérés de leurs prestations animaux et véhicules par le seul fait d'avoir remis au jour et à l'heure fixés leurs attelages entre les mains des employés du service vicinal pour être utilisés par eux.

Cette solution, quelle qu'illégale qu'elle fût, était néanmoins possible sous l'empire de la loi de 1836, avec l'assentiment des prestataires. Aujourd'hui elle ne serait même plus utilisable dans bien des cas : elle ne le serait plus lorsque le contribuable qui offrirait ses animaux et ses charrettes pour des prestations n'aurait pas une taxe vicinale, remplaçant les journées de prestations hommes, suffisante pour l'occuper une journée entière, elle ne le serait plus surtout lorsque cette taxe vicinale serait inférieure à un franc, cas où elle doit forcément être payée en argent.

Incertitude de l'administration quant aux sommes dont elle disposera pour les tra- vaux de la voirie vicinale.

Cette incertitude résulte de la faculté laissée au contribuable de payer en argent ou de s'acquitter en

nature ; celui-ci peut avoir, en vertu de sa liberté, opté pour la libération en nature, le temps passe et il ne s'exécute pas, le perceuteur en face de cette situation peut et doit faire recouvrer sa cote en argent, mais alors les prévisions de l'administration se trouvent bouleversées, elle comptait sur de la main-d'œuvre et elle a une somme d'argent. L'administration est toujours sous le coup de semblables surprises, ce qui la gêne considérablement pour établir son budget.

Retards apportés au recouvrement de l'impôt.

Le rôle des prestations devait être publié au plus tard le 1^{er} novembre. A partir de cette date, chaque prestataire avait un délai d'un mois pour faire connaître s'il optait en faveur de l'acquit en argent ou de l'acquit en nature.

Le rôle général des contributions directes lui n'est publié qu'en janvier, c'est donc à partir de cette date seulement que court le délai d'option et la date d'exécution des prestations est retardée d'autant, les prestataires se trouvent ainsi perdre pour leurs exécutions en nature un mois de la saison d'hiver, de la morte-saison, celle qui justement est la plus recherchée par les cultivateurs et propriétaires fonciers pour ces sortes de travaux.

Cette réforme est coûteuse

Nous avons trouvé dans le *Journal d'agriculture pratique* (1) une critique sévère de la loi de 1903, faite par un abonné qui se plaçait purement au point de vue pratique, l'une de ces critiques nous a semblé intéressante à retenir : « il faudra désormais, écrit cet abonné, louer hommes, chevaux, voitures, et cela à un prix bien supérieur au taux où étaient calculées autrefois les journées d'hommes, de chevaux et de voitures. » Cette observation nous a semblé très judicieuse, autrefois en effet la main-d'œuvre par suite des options en nature était en quantité suffisante pour que l'on n'ait pas ou peu besoin de louer des véhicules ou des animaux, elle était même plutôt en excès puisque les conseils généraux abaissaient généralement le prix des journées de travail afin de pousser les prestataires à payer en argent, aujourd'hui les options en nature ont diminué, nous l'avons constaté, on se trouve donc dans l'obligation de louer des véhicules et des animaux, peut-être même des hommes de journées, pour exécuter les travaux ; c'est alors qu'on va se ren-

(1) 1904, page 460.

dre compte de la perte occasionnée par ce nouveau procédé. Supposons par exemple un propriétaire possédant un cheval et une charrette, et qui était taxé sous le régime de la loi de 1836 à trois journées de travail, il s'acquittait en nature, ses prestations sont transformées, en vertu de la loi de 1903, en une taxe vicinale, il acquitte cette taxe en argent, ce sera naturellement sur le taux fixé par le conseil général, soit 1 fr. 25 c. la journée d'homme et 2 fr. 50 c. la journée d'attelage, mais comme ce taux est très inférieur à la réalité, l'agent voyer ne pourra se procurer pour ce prix les trois journées d'hommes, d'animaux et de véhicules qui lui étaient fournies autrefois par le propriétaire en question, au lieu de trois journées de chaque catégorie il n'en aura peut-être qu'une, c'est une perte sèche pour le budget de la vicinalité. La perte sera d'autant plus grande que l'écart entre le prix réel des journées et le prix fixé par le conseil général sera plus grand. Dans le département de la Charente les prix réels sont au moins le double des prix de rachat, aussi pouvons-nous dire que dans ce département le budget des communes perd 1 fr. 25 c. à chaque journée d'homme acquittée autrefois en nature et payée aujourd'hui en argent, et 2 fr. 50 c. par journée d'attelage, en supposant que le remplacement des prestations par une taxe vicinale dans une commune ait pour effet de réduire de 50 le nombre des journées d'homme payées en nature et d'autant le nombre des journées d'attelage ce serait une perte de 187 fr. 50 c. pour la commune. Il ne faut pas se laisser tromper par les apparences et croire que les chemins vicinaux pos-

sèdent les mêmes ressources avant comme après le remplacement des prestations ; sans doute la taxe vicinale doit produire une somme équivalente au produit des prestations, mais, nous le répétons, avec cette somme on ne pourra se procurer autant de journées qu'il en était fait autrefois sur les chemins par les prestataires, et ce sera tout autant de perdu pour la voirie vicinale.

Mentionnons en passant une crainte formulée par le même auteur. Il se demande si les fonds produits par la taxe vicinale seront bien tous employés à l'entretien des chemins vicinaux, et s'il n'y aura pas de fuites au profit d'autres services communaux. Cette crainte ne paraît pas fondée. On ne voit pas bien comment dans l'état actuel des choses de pareilles fuites pourraient se produire, les budgets communaux étant spécialisés ; d'ailleurs si pareil fait se produisait, si un maire ou un conseil municipal tentait de détourner une partie de ces fonds de leur destination, l'acte ou la délibération devrait être annulé.

On a eu tort de faire la réforme par commune

Le remplacement par des centimes communaux entraîne de grandes inégalités entre les communes.

M. Flandin (Yonne) dans l'exposé des motifs d'une proposition de loi tendant à modifier l'impôt des prestations (1), projet dont nous parlerons plus tard, estimait que le nombre des centimes communaux nécessaires pour un remplacement variait de 5 à 200. Il y a là des inégalités extrêmement choquantes. Elles sont d'autant plus déplorables que ce sont généralement les communes rurales et surtout les communes rurales pauvres qui sont le plus durement frappées, car dans les contrées pauvres le centime le franc produit peu et le nombre des chemins vicinaux n'est guère inférieur à celui des pays riches.

On doit regretter également qu'il dépende du caprice d'une municipalité de bouleverser aussi profondément un impôt et d'en changer totalement l'assiette. Les jalousies ne sont jamais aussi fréquentes qu'entre voisins, une rancune personnelle peut quelquefois dicter à un conseil municipal le choix de l'un ou de l'autre impôt, et dans les petites localités ce sera peut-être plus d'une fois le désir de charger un ou deux contribuables riches qui inspirera les actes du conseil.

(1) Annexe au procès-verbal de la 1^{re} séance de la Chambre du 14 décembre 1906.

La loi de 1903 apporte un surcroît de travail et de grandes complications d'écritures pour le personnel des contributions directes.

Ces inconvénients ont même été jugés assez graves pour que MM. Emile Labiche et Merlet aient jugé à propos de déposer un projet de loi sous forme d'amendement à la loi de finances de 1905 (1), destiné à porter remède à cette situation et à améliorer en même temps quelques autres points de la loi.

« Dans la pratique, déclarait M. Labiche, la loi de 1903 a amené une série de difficultés et de complications qui ont le triple inconvénient d'augmenter le travail des agents de l'administration, d'être très onéreuses pour les communes et en même temps d'être gênantes pour les redevables. »

Le rôle de la taxe vicinale comprend en effet généralement beaucoup plus d'articles que celui des prestations par suite du nombre beaucoup plus grand de contribuables soumis au nouvel impôt, c'est un surcroît de travail pour les fonctionnaires chargés d'établir le

(1) Sénat in-extenso, séance du 17 avril 1905, page 849.

rôle de la taxe vicinale. M. Payelle, directeur général des contributions directes, commissaire du gouvernement, répondant à M. Labiche, reconnaît que « ces complications ne sont que trop réelles » et ajoute-t-il « un fait suffira à les faire apercevoir : l'établissement de la taxe vicinale sur les points où la réforme a été appliquée, a eu pour conséquence d'augmenter jusque dans la proportion de 320 pour 100 le chiffre des assujettis (1), si on compare leur nombre à celui des anciens prestataires ; et je n'exagère pas en ajoutant que la réforme a eu pour effet d'accroître dans une proportion au moins équivalente le travail incombant au service de l'assiette et celui du service chargé du recouvrement. »

M. Payelle déclara aussi que la direction des contributions directes avait déjà étudié cette question et qu'elle était près de lui donner une solution dans le sens demandé par MM. Labiche et Merlet. En effet l'année d'après en 1906 la taxe vicinale fut incorporée au rôle des contributions directes.

L'amendement Labiche cherchait aussi, nous l'avons dit, à apporter des améliorations sur d'autres points. Beaucoup de baux de ferme contiennent la clause que la taxe vicinale sera à la charge du fermier, mais ces clauses n'ont d'effet qu'entre le propriétaire et son fermier, au regard de l'administration le propriétaire est le seul redevable de cette taxe. Cette situation entraîne des complications. C'est toujours au proprié-

(1) C'était un an seulement après l'application de la réforme.

taire que l'on s'adressera pour recouvrer l'impôt, il devra donc tout d'abord le payer et se fera ensuite rembourser par son fermier, ce qui est déjà une complication et une complication bien inutile. Mais ce n'est pas là le seul inconvénient de la loi. Il peut arriver que le propriétaire ait affaire à un fermier insolvable dans ce cas il supportera une dépense qui ne lui incombait pas. C'est à cette situation qu'il fallait porter remède.

L'amendement de MM. Labiche et Merlet a pour but de permettre à l'administration d'appeler le fermier, lorsque certaines conditions seront remplies, à payer ou exécuter le travail en nature au lieu et place de son propriétaire.

Par quel moyen arrivera-t-on à ce résultat ?

L'amendement propose ceci : « l'article 6 de la loi du 4 août 1844 est applicable au paiement de la taxe vicinale ».

Cet article est ainsi conçu : « Tout propriétaire ou « usufruitier ayant plusieurs fermiers dans la même « commune, et qui voudra les charger de payer à son « acquit la contribution foncière des biens qu'ils « tiennent à ferme ou à loyer, devra remettre au « percepteur une déclaration indiquant sommairement « la division de son revenu imposable entre lui et ses « fermiers. »

« Cette déclaration sera signée par le propriétaire et « par les fermiers.

« Si le nombre des fermiers est de plus de trois, la « déclaration sera transmise au directeur des contri-
« butions directes, qui opérera la division de la contri-

« bution, et portera, dans un rôle auxiliaire, la somme
« à payer par chaque fermier.

« Les frais d'impression et de confection de ce rôle
« seront payés par les déclarants à raison de cinq cen-
« times par article. »

La portée de la réforme serait ainsi restreinte aux seuls propriétaires ou usufruitiers ayant plusieurs fermiers dans la même commune. C'est une solution vraiment étrange. Pourquoi ne pas faire bénéficier de la même faveur le propriétaire n'ayant qu'un seul fermier dans la commune ? Si le texte de la loi de 1844 ne donnait pas entière satisfaction il était facile d'en rédiger un nouveau à l'usage et pour le cas spécial de la taxe vicinale.

Résultats injustes

Bien des contribuables se trouvent payer deux fois. Ce sont les propriétaires d'usines ou d'exploitations soumises aux subventions pour dégradations extraordinaires. Avant 1903 ces contribuables payaient des prestations pour leurs animaux et véhicules, mais comme la loi de 1836 s'efforçait de proportionner l'impôt à l'usage que les redevables faisaient des chemins vicinaux, elle jugea que certaines industries étaient insuffisamment taxées par les prestations et

elle leur imposa en outre une subvention dite industrielle. Aujourd'hui on a abandonné le principe de 1836 et on taxe les gens proportionnellement à leurs impôts directs sans tenir compte de l'usage qu'ils font des chemins. Dans ces conditions les subventions pour dégradations extraordinaires devaient disparaître. Elles furent néanmoins maintenues et certaines industries en souffrent beaucoup. Nous citerons particulièrement les industries sucrières du nord de la France qui paient en plus de la taxe vicinale de grosses subventions à cause des transports de betteraves du champ à l'usine qui nécessitent un important roulage et se font justement dans une saison où les routes sont défoncées par les pluies.

M. le docteur Mitivié faisait aussi remarquer à la Société des agriculteurs de France (1), que les propriétés forestières étaient dans le même cas que les industries soumises aux subventions industrielles ; elles paient aussi ces subventions et payeront, si tel est le bon plaisir des communes, la taxe vicinale. M. Fouquet, député, ajouta que cette situation était d'autant plus injuste que la propriété forestière a souvent laissé prendre chez elle gratuitement le caillou nécessaire au service vicinal.

Si des contribuables payent deux fois depuis la loi de 1903, d'autres ne payent pas du tout, ce sont les propriétaires de mines. La taxe vicinale ne peut

(1) Observations présentées par M. Mitivié à la suite du rapport sur la réforme de 1903 par M. Fouquet de Lusigneul, député. *Journal d'agriculture pratique*, 1904.

s'appliquer en effet à la redevance des mines qui est un impôt spécial ne faisant pas partie des quatre contributions directes. Notons que les mines payaient de fortes prestations à cause du matériel roulant important qui accompagne presque toujours une exploitation minière.

Enfin il est une injustice qu'il faut encore signaler, c'est peut-être le défaut le plus grave de la loi de 1903. Toutes les études sur la taxe vicinale l'ont depuis longtemps relevé et toujours souligné d'une manière toute particulière. On fait remarquer qu'un propriétaire possédant des biens dans plusieurs communes peut se trouver dans des situations très différentes suivant que les communes où sont situés ces biens ont adopté ou non le même régime.

Supposons un propriétaire qui a ses biens dans deux communes, la commune A et la commune B, il habite dans A et son matériel d'exploitation est également dans cette commune, tandis que les terres sont situées en B.

Première hypothèse. — La commune A maintient les prestations et la commune B adopte la taxe vicinale. Il se trouvera payer dans A la même somme de prestations qu'autrefois, et dans B il sera soumis à la taxe vicinale, il payera donc deux fois.

Deuxième hypothèse. — La commune A adopte la taxe vicinale, la commune B conserve les prestations. Il ne paiera rien ou presque rien dans A, où il n'a que quelques bâtiments d'exploitation, et dans B il ne paiera rien du tout puisqu'il n'y possède que des terres, il échappe ainsi presque entièrement à l'impôt.

Une circulaire ministérielle du 3 novembre 1903 a bien essayé de porter remède à cette situation dans la mesure du possible et sans violer la loi, aussi n'a-t-elle pu le faire que dans une mesure très restreinte. Voici ce qu'elle prescrit à ce sujet : « Les rôles supplémentaires de prestations dont l'émission est autorisée par la loi du 24 février 1900 ne pourront à l'avenir, dans les communes où les prestations auront été maintenues en totalité ou en partie, être établis que sous certaines réserves et dans la limite où ils ne feront pas double emploi avec la taxe vicinale établie dans une autre commune. »

Les rôles supplémentaires autorisés par la loi du 24 février 1900 auxquels il est fait allusion, sont des rôles où l'on inscrira : « 1^o Les contribuables qui ont fixé leur habitation dans la commune ou qui sont devenus chefs de famille ou d'établissement entre l'époque du travail des mutations et le 1^{er} janvier ;
« 2^o Les contribuables qui ont été omis au rôle primitif et ceux qui ont, antérieurement au 1^{er} janvier, augmenté le nombre de leurs éléments d'imposition. »

Encore ces rôles supplémentaires ne seront-ils émis que par les communes qui en feront la demande.

La circulaire du 3 novembre 1903 n'intéresse en somme qu'un petit nombre de contribuables, c'est tout ce qu'il a été possible de faire, on ne pouvait aller plus loin sans violer la loi.

CHAPITRE IV.

Arguments en faveur de la loi.

Les défenseurs de la taxe vicinale ont donné peu d'arguments en sa faveur et se bornent même souvent à un seul qu'ils jugent suffisant pour légitimer la réforme. L'impôt des prestations, dit-on, est un impôt de capitation, il est essentiellement improportionnel, celui que l'on propose à sa place sera proportionnel aux quatre contributions directes, c'est-à-dire autant que le permet notre système d'impôts actuel, proportionnel aux facultés de chaque contribuable.

Nous n'avons nullement la pensée de soutenir ici les impôts de capitation, cette forme d'impôt n'est pas défendable quand elle porte sur l'ensemble des redevances du contribuable, mais nous croyons qu'elle ne soulève pas les mêmes objections lorsqu'elle n'affecte qu'une minime partie de l'impôt : c'est le cas des prestations, taxe modeste et pour ainsi dire noyée au milieu de nos multiples impôts modernes, d'autant plus légère

qu'elle est acquittable en nature et d'autant moins critiquable que seule la prestation individuelle est vraiment improporcionnelle.

On a voulu aussi comparer la prestation à la corvée de l'ancien régime. Nous ne voulons pas entamer une question qui nous entraînerait hors du cadre de notre sujet et qui n'offre aucun intérêt, les prestations seraient-elles un vestige de l'ancien régime qu'elles ne doivent pas être pour cela nécessairement condamnées. Nous ferons d'ailleurs remarquer que cet impôt est bien supporté dans la plupart des régions, seuls quelques départements de l'Est en souhaitent la disparition, les vœux des conseils généraux dans ce sens viennent presque exclusivement de ces contrées ; dans le reste de la France on s'en accommode fort bien, que peut-on demander de mieux à un impôt ?

Rappelons aussi que l'impôt des prestations fut rétabli en 1836, d'abord parce que l'essai de suppression tenté en 1818 avait complètement échoué, les chemins étant en piteux état, ensuite et surtout, parce que les impôts étaient déjà fort lourds à cette époque et qu'on pensa à juste titre qu'un impôt en nature soulèverait moins de protestations qu'un nouvel impôt en argent. Nos impôts loin d'avoir diminué depuis 1836 se sont au contraire beaucoup accrus et le moment est bien mal choisi pour supprimer les prestations.

Que dit-on encore en faveur de la réforme ? On dit que les journées de prestations donnaient des rendements détestables. C'est vrai, mais il était bien simple d'y substituer le travail à la tâche qui donne de bons

résultats et pas n'était besoin pour corriger ce défaut d'opérer un remaniement complet de cet impôt, remaniement qui a d'ailleurs laissé subsister la mauvaise habitude de l'acquittement à la journée.

On dit enfin, la taxe vicinale donne plus d'argent et moins d'acquit en nature que l'impôt des prestations, c'est un avantage pour le service de la voirie vicinale qui préfère avoir de l'argent que de la main-d'œuvre, il a ainsi beaucoup moins de chance d'être trompé dans ses prévisions budgétaires, et quelques-uns prétendent en outre que l'on peut réaliser des économies par l'emploi intelligent du numéraire, avec de l'argent il serait, paraît-il, possible d'utiliser certains procédés différents de ceux employés forcément quand on doit se servir de la main-d'œuvre des prestataires.

S'il y a économie de ce côté-là, tout n'est pas profit cependant avec la taxe vicinale, il suffit de rappeler ce que nous disions plus haut (1) sur l'impossibilité de se procurer avec l'argent de la taxe vicinale un nombre de journées aussi considérable que celui fourni antérieurement par les prestataires.

(1) P. 33.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE.

La taxe vicinale donne en somme peu de satisfactions, elle est onéreuse pour les communes en même temps qu'une source de difficultés et d'injustices, on ne peut que souhaiter son abrogation.

Faudrait-il supprimer purement et simplement la loi de 1903 et reprendre le système des prestations tel qu'il existait il y a six ans ?

Ce système soulève-t-il des objections ?

Une seule vraiment sérieuse lui a été faite : il est improportionnel aux facultés du contribuable, encore cette objection ne s'applique-t-elle pleinement qu'à la prestation individuelle ; c'est pourquoi nous serions assez partisan du rétablissement de la prestation animaux et véhicules dans les conditions mêmes de la loi de 1836. Quant à la prestation individuelle, on serait tenté de la remplacer, comme le faisait la loi de 1903, par des centimes additionnels aux quatre contributions directes, mais cette solution devient impossible quand on songe aux difficultés qu'elle soulèverait, en effet : laisser la faculté aux communes

de faire le remplacement aboutit aux injustices que nous connaissons ; rendre le remplacement obligatoire est encore plus absurde, car on fixera le montant de la taxe vicinale pour chaque commune sur le produit des prestations de l'année précédant la réforme, les communes seront donc obligées chaque année de consacrer la même somme à leurs chemins vicinaux, celles qui auront au moment de la réforme leur réseau vicinal complètement achevé n'auront pas à se plaindre, mais les autres souffriront beaucoup de la réforme, elles ne disposeront chaque année que des sommes strictement nécessaires à l'entretien du réseau existant et n'auront rien pour construire du neuf.

Nous savons aussi qu'on ne peut maintenir les prestations d'animaux et véhicules et supprimer la prestation individuelle sans être très embarrassé pour la conduite des attelages.

Enfin, comme le faisait remarquer M. Fouquet de Lusigneul, député, à la Société des Agriculteurs de France, « après avoir employé les centimes additionnels pour remplacer la prestation y aurait-il une « raison plausible pour laisser subsister plus longtemps « les autres taxes générales et locales que l'on rencontre dans notre législation fiscale ? Toutes ces « taxes tombent en effet sous le coup du même « reproche. Aucune d'elles n'est proportionnelle aux « facultés de l'assujetti. »

Toutes ces raisons nous amènent à penser que le mieux est encore de s'en tenir au système de la loi de 1836.

On pourrait toutefois tempérer le défaut d'impro-

portionnalité de la prestation individuelle par l'exemption d'une ou de deux journées de prestations pour les plus petits contribuables, et on autoriserait les communes à remplacer les sommes ainsi perdues pour le budget de la vicinalité, par des centimes additionnels aux quatre contributions directes qui seraient classés parmi leurs dépenses obligatoires.

On compléterait ce remaniement de notre impôt des prestations par la suppression de l'acquittement à la journée qui serait remplacé par l'acquittement à la tâche.

DEUXIÈME PARTIE.

CHAPITRE V.

Accueil fait à la loi dans les municipalités

SECTION 1.

DOCUMENTS GÉNÉRAUX.

Nous avons dans une première partie exposé le système, le mécanisme de la loi de 1903, nous avons vu ensuite les défauts et les avantages de cette loi, nous devons maintenant nous demander comment elle a été accueillie par les municipalités, voir si la réforme prend chaque année plus d'extension, dans quels départements elle est le plus adoptée ou le plus mal vue, quelles peuvent être les raisons de ces différences

d'appréciation, enfin quel avenir paraît réservé à la réforme.

Combien de communes ont adopté dès la première année la taxe vicinale ? Un très petit nombre ; sur les 36.221 communes de France, 3463 seulement remplacèrent entièrement les prestations par une taxe vicinale et 1039 firent un remplacement partiel, au total 4502 ont essayé d'appliquer tout ou partie de la réforme, soit un huitième des communes. Il est à noter que sur les 4502 communes qui votèrent le remplacement en 1904 un certain nombre avait déjà supprimé chez elles les prestations légalement ou illégalement. C'étaient principalement les agglomérations urbaines et aussi un assez grand nombre de communes des départements de l'Est. Les communes urbaines l'ont fait au moyen de leurs ressources ordinaires, comme l'exigeait la loi, lorsque celles-ci étaient suffisantes, c'était donc très légal. Dans certains de nos départements de l'Est les communes ont toujours cherché à se soustraire aux prestations, aussi lorsqu'elles n'avaient pas de ressources ordinaires suffisantes elles ont plus d'une fois tourné la loi par un procédé illégal. Ce procédé consistait à voter des centimes pour insuffisance de revenus de telle sorte que le moment venu de voter le budget de la vicinalité on prétendait ne pas avoir besoin de voter des prestations puisqu'on avait, disait-on, des ressources ordinaires suffisantes pour pourvoir à cette dépense. L'administration avait fermé les yeux et 131 communes se trouvaient au moment du vote de la loi de 1903 avoir ainsi remplacé chez elles les prestations.

Le nombre des communes réformatrices a-t-il augmenté dans les années qui suivirent 1904 ?

Les statistiques nous montrent qu'il n'a cessé d'augmenter chaque année :

ANNÉES	Nombre des communes où la taxe des prestations a été		
	maintenue en totalité	remplacée partiellem ^t par une taxe vicinale	remplacée entièrem ^t par une taxe vicinale
1904	30 900	1.039	3.463
1905	27 051	1.503	6.845
1906	24 585	1 728	9.650
1907	22.692	1.860	10.803
1908	21.605	1.851	11.864

On peut constater que la progression a été assez rapide dans les années 1905, 1906 et 1907, un peu plus lente en 1908. Ce ralentissement est-il une indication ? Y a-t-il là une preuve que le mouvement est près d'atteindre les limites de son extension ?

Un ralentissement constaté une année ne prouve pas grand chose et peut fort bien n'être qu'accidentel, toutefois celui-ci prend une importance un peu spéciale par sa coïncidence avec l'année des élections municipales. Ce sont les municipalités sortantes qui ont fixé le budget de 1908, y en a-t-il dont l'intention était d'adopter la taxe vicinale et qui se sont abstenues à la veille du renouvellement, dans la crainte qu'une pareille réforme fut mal reçue de la masse des électeurs ? C'est bien douteux et, nous le répétons, il ne faudrait pas donner plus d'importance qu'il n'en mérite à ce fléchissement dont les causes sont peut-être purement accidentelles. Tout ce que nous sommes en

droit de conclure pour le moment c'est que l'approche des élections municipales n'a pas donné une impulsion nouvelle au mouvement d'extension comme on aurait pu le supposer.

S'il y a eu fléchissement la dernière année il n'en est pas moins vrai que le nombre des communes ayant adopté la taxe vicinale n'a cessé d'augmenter depuis la promulgation de la loi. Rien d'étonnant à cela, la réforme était très désirée dans certains départements, mais l'expérience a fait apercevoir une autre cause qui a, semble-t-il, fortement aidé la réforme à s'étendre de proche en proche ; on a remarqué que le remplacement une fois voté dans une commune c'était bien souvent les communes limitrophes qui suivaient les premières le mouvement, ce qui faisait dire à un auteur que la réforme « faisait tache d'huile ». La chose peut s'expliquer ainsi : une commune A adopte la taxe vicinale, cette taxe atteindra des étrangers n'habitant pas la commune mais possédant des biens sur son territoire, si ces étrangers habitent une commune voisine de A ils se diront : puisque les habitants de A nous font payer pour les biens que nous possédons dans leur commune pourquoi n'agirions-nous pas de même à leur égard ? Pourquoi ne pas faire payer à notre tour ceux qui possèdent des immeubles chez nous ? C'est sans doute après un raisonnement de ce genre que plus d'une municipalité se sera décidée à suivre l'exemple de sa voisine et c'est ce qui explique la manière dont s'est propagée la réforme dans bien des cas.

Une dernière remarque s'impose au sujet du tableau

que nous avons donné ; si les communes ayant adopté en totalité la taxe vicinale ont été d'année en année plus nombreuses, il n'en est pas de même de celles qui l'ont adoptée partiellement, le nombre en est croissant de 1904 à 1907, mais il croît faiblement, et en 1908 il est en diminution de 9 sur l'année précédente.

Ces données ont leur intérêt mais on aimerait à savoir également si les communes ayant adopté la réforme partielle sont les mêmes chaque année, ou si après l'avoir adoptée une première fois elles l'ont abandonnée ensuite pour passer à la réforme totale, ce seraient alors de nouvelles communes qui figureraient sur les listes. Ce que les statistiques ne disent pas non plus c'est s'il y a des communes qui après avoir fait la réforme totale se sont réduites à un remplacement partiel, enfin si des communes ayant essayé le remplacement partiel ou total sont revenues au système ancien des prestations.

Nous en sommes réduits sur ces points à quelques renseignements partiels. Voici le plus important que nous ayons : sur les 1039 communes qui ont fait une réforme partielle en 1904, 185 ont fait la réforme totale en 1905. La réforme partielle ne leur a-t-elle pas donné satisfaction ? Il est certain que cette solution a des inconvénients ; c'est une complication d'écritures ; bien que « les deux taxes fassent l'objet d'un rôle unique..... elles restent néanmoins distinctes,..... les contribuables qui useront de la faculté d'option auront à faire une déclaration double ou simple suivant qu'ils entendront se libérer en nature des deux

taxes ou seulement de l'une d'elles (1) ». Les 854 communes qui sont restées au remplacement partiel n'ont cependant pas jugé ces inconvénients insupportables, on doit donc supposer que dans la pensée des 185 communes ayant troqué le système de la demi-mesure pour la réforme totale, le premier n'était qu'une étape vers le second, une préparation à une réforme plus complète que par prudence on ne voulait pas opérer du premier coup.

Ce qui s'est passé la première année a dû se passer à peu de chose près les années suivantes, ce sont les mêmes communes qui conservent d'année en année la réforme partielle et s'en contentent, quelques-unes passant de ci de là à la réforme totale; aussi y a-t-il peu de chance de voir dans l'avenir augmenter le nombre des remplacements partiels.

Sur la question de savoir si des communes, après avoir adopté la réforme totale ou partielle, sont revenues aux prestations, nous ne possédons qu'un document général, il a trait à l'année 1905; 240 communes cette année là, après avoir adopté soit en totalité soit en partie la taxe vicinale, sont revenues au système des prestations.

Le tableau par départements que nous publions plus loin (2) fournit aussi quelques renseignements sur ce point: on peut constater que dans les Basses-Pyrénées 6 communes avaient fait la réforme totale en

(1) Circulaire ministérielle de l'Intérieur, 3 novembre 1903.

(2) Voir page 61.

1905 et 5 seulement l'ont gardée en 1906, la commune manquante a certainement repris les prestations car aucune commune de ce département n'a à aucune époque adopté le remplacement partiel. Dans le Gers, nous voyons en 1904 trois remplacements partiels et 0 remplacement total, l'année d'après il n'y a plus qu'un remplacement partiel et un remplacement total, il faut en conclure qu'un des remplacements partiels au moins a été changé en prestations.

On peut voir enfin sur ce tableau que dans l'Aude il y a 42 communes pour le remplacement total en 1907 et 39 seulement en 1908. Dans la Gironde il y en a 10 en 1906 et 8 en 1907. Dans la Loire-Inférieure 2 en 1906 et ce chiffre descend à 1 en 1907. Dans le Loiret le même chiffre passe de 122 en 1907 à 121 en 1908. Dans l'Ille-et-Vilaine il est de 23 en 1907 contre 21 en 1908. Dans la Meurthe-et-Moselle de 65 en 1905 contre 51 en 1906. Dans le département de la Seine de 4 en 1906 et de 3 en 1907.

Malheureusement nous ignorons si dans tous ces cas les communes après avoir abandonné la réforme totale ont adopté le remplacement partiel ou les prestations, le tableau ne donnant pas ces indications.

Ce serait une erreur aussi de conclure d'après le tableau que nous publions qu'il n'y eût dans toute la France que 15 communes en 1906 (14 de Meurthe-et-Moselle et une des Basses-Pyrénées), 4 en 1907 (2+1+1) et 6 en 1908 (3+1+2), ayant abandonné la taxe vicinale, les chiffres cités prouvent qu'il y en eut au moins autant mais ne prouvent pas que ce furent les seules, il est même certain qu'il y en eût d'autres car nous

avons déjà dit qu'en 1905, 240 communes retournèrent aux prestations après avoir adopté l'année d'avant totalement ou partiellement la taxe vicinale, il est impossible que le nombre en soit tombé à 15, 4 et 6 les années suivantes.

Ces retours aux prestations prouvent que la taxe vicinale aurait donné quelques désillusions.

SECTION II.

STATISTIQUE PAR DÉPARTEMENT.

Nous connaissons l'accueil fait à la loi de 1903 dans l'ensemble des communes de France. Beaucoup plus intéressant et plus instructif sera pour nous une étude de la marche de la réforme dans chaque département pris isolément. Voici le tableau que nous avons pu dresser d'après des documents officiels pour chacune des années écoulées depuis la promulgation de la loi.

TABLEAU

indiquant par département le nombre des communes où la taxe des prestations a été remplacée partiellement ou totalement par une taxe vicinale.

DÉPARTEMENTS	NOMBRE DE COMMUNES du département	Année 1904		Année 1905		Année 1906		Année 1907		Année 1908	
		REMPLACEMENT		REMPLACEMENT		REMPLACEMENT		REMPLACEMENT		REMPLACEMENT	
		Partiel	Total	Partiel	Total	Partiel	Total	Partiel	Total	Partiel	Total
Ain.....	455	42	42	74	87	76	135	77	161	55	189
Aisne.....	841	86	3	185	6	260	6	307	7	348	7
Allier.....	321	»	6	»	17	»	25	»	32	»	40
Alpes (Basses-)....	250	»	2	»	2	»	5	»	7	»	7
Alpes (Hautes-)....	186	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Alpes Maritimes....	155	»	7	»	12	»	15	1	24	»	26
Ardèche.....	343	2	22	»	25	1	31	1	39	2	43
Ardennes.....	503	65	142	72	257	62	300	57	318	63	319
Ariège.....	337	1	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Aube.....	446	17	150	16	308	13	362	11	387	11	396
Aude.....	439	2	29	2	34	2	35	2	42	2	39
Aveyron.....	304	»	»	»	7	1	8	1	18	»	26
Bouch.-du-Rhône....	111	»	7	»	11	»	22	»	43	»	53
Calvados.....	763	»	14	»	35	»	74	»	122	»	163
Cantal.....	267	»	»	»	19	1	50	2	76	1	100
Charente.....	426	1	32	6	112	3	184	4	226	3	249
Charente Inf ^{re}	481	9	15	4	64	2	123	2	158	2	179
Cher.....	291	12	18	24	40	25	77	28	88	27	97
Corrèze.....	289	»	10	»	24	»	63	»	109	»	136
Corse.....	364	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Côte-d'Or.....	717	33	302	35	476	27	534	28	574	26	581
Côtes-du-Nord.....	390	2	2	1	4	1	7	1	10	1	13
Creuse.....	266	5	60	5	116	6	164	4	186	3	197
Dordogne.....	587	»	11	»	40	»	65	»	92	»	102
Doubs.....	637	8	52	3	163	4	233	6	299	3	326
Drôme.....	379	»	1	1	9	1	14	2	21	1	25
Eure.....	700	26	92	52	171	104	169	121	205	127	221
Eure-et-Loir.....	426	28	64	25	157	16	227	16	276	14	289
Finistère.....	294	»	»	»	»	1	»	1	»	1	1
Gard.....	351	11	57	11	101	10	119	9	144	8	150
Garonne (Haute-)....	589	»	6	»	16	»	31	»	49	»	58
Gers.....	466	3	»	1	1	1	2	1	2	1	7
Gironde.....	554	4	5	10	7	10	10	17	8	8	23
Hérault.....	340	1	28	5	80	2	117	1	130	1	148
Ille-et-Vilaine.....	360	9	9	4	12	3	19	3	23	3	21
Indre.....	245	4	13	8	29	8	62	7	93	7	113
Indre-et-Loire.....	282	5	21	4	41	6	53	5	69	7	78
Isère.....	563	2	204	1	250	1	284	2	317	1	339
Jura.....	584	11	112	11	238	7	398	9	449	8	471
Landes.....	334	1	»	1	»	2	»	2	»	2	»
Loir-et-Cher.....	297	19	77	25	175	26	204	21	222	23	226
Loire.....	336	4	24	6	48	7	79	7	110	9	135
Loire (Haute-)....	265	»	»	»	»	»	5	»	7	»	10
Loire-Inférieure....	219	»	1	»	1	»	2	»	1	1	»
Loiret.....	349	8	42	18	88	19	113	20	122	22	121

DÉPARTEMENTS	NOMBRE de COMMUNES du département	Année 1904		Année 1905		Année 1906		Année 1907		Année 1908	
		REMPLACEMENT		REMPLACEMENT		REMPLACEMENT		REMPLACEMENT		REMPLACEMENT	
		Partiel	Total	Partiel	Total	Partiel	Total	Partiel	Total	Partiel	Total
Lot	329	»	23	»	50	»	67	»	78	»	95
Lot-et-Garonne...	326	2	19	6	42	9	59	7	72	5	83
Lozère.....	198	3	»	2	1	2	2	2	5	2	7
Maine-et-Loire..	381	1	7	»	13	»	15	1	19	1	20
Manche.....	647	»	164	2	272	3	339	3	366	3	385
Marne.....	662	4	77	15	260	17	384	18	466	18	486
Marne (Haute)...	550	11	65	21	146	16	25	19	301	18	321
Mayenne.....	273	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Meurthe-et-Moselle	598	9	34	11	65	53	51	58	59	33	91
Meuse.....	586	5	7	9	40	10	66	11	111	10	146
Morbihan.....	256	2	2	»	2	»	3	»	3	»	3
Nièvre.....	313	17	68	29	177	25	266	32	227	34	230
Nord.....	667	22	4	25	13	31	38	39	47	38	60
Oise.....	701	163	96	252	141	272	153	284	165	292	182
Orne.....	512	»	47	»	78	»	106	»	125	»	136
Pas-de-Calais....	904	1	7	1	29	2	44	4	62	5	74
Puy-de-Dôme...	471	1	26	3	74	2	129	2	187	2	218
Pyrénées (Basses-)	559	»	4	»	6	»	5	»	9	»	11
Pyrénées (Hautes-)	480	1	6	»	11	»	26	»	29	»	37
Pyrénées-Orientales	232	5	28	8	57	8	67	10	81	8	94
Belfort (territoire de)	106	»	7	»	11	1	20	»	25	»	30
Rhône.....	269	»	9	»	22	»	34	»	61	»	70
Saône (Haute-)...	583	43	195	37	308	30	371	24	401	8	414
Saône-et-Loire....	589	31	151	40	321	34	383	33	405	30	425
Sarthe.....	386	4	40	2	56	3	64	3	73	3	73
Savoie.....	330	1	40	»	84	»	128	»	155	»	168
Savoie (Haute-)...	314	»	36	»	79	»	132	»	172	»	195
Seine.....	78	4	2	6	3	9	4	13	3	12	4
Seine Inférieure...	760	4	1	9	2	9	5	9	10	11	16
Seine-et-Marne...	533	92	24	202	33	248	33	276	33	291	35
Seine-et-Oise.....	691	136	116	147	246	154	281	155	310	159	328
Sèvres (Deux)....	356	»	»	4	»	7	1	3	25	1	63
Somme.....	836	25	87	37	223	46	299	49	379	50	424
Tarn.....	322	1	16	»	28	»	58	»	94	»	127
Tarn-et-Garonne..	195	1	12	2	22	1	50	1	77	1	95
Var.....	148	1	31	1	50	1	55	1	56	1	58
Vaucluse.....	150	1	33	1	57	»	82	»	95	»	102
Vendée.....	304	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Vienne.....	300	1	7	1	18	2	85	2	140	2	170
Vienne (Haute-)...	205	»	3	1	6	2	13	2	16	2	19
Vosges.....	530	12	19	16	48	14	78	13	133	14	18
Yonne.....	486	14	268	6	397	6	448	7	462	6	464

On peut constater d'après ce tableau que la réforme a été adoptée d'une manière très inégale dans les départements. La même constatation pourrait être

faite dans plus d'un département entre les différents arrondissements qui le composent. Ainsi dans les Deux-Sèvres les communes ayant adopté la taxe vicinale sont presque toutes situées dans l'arrondissement de Melle. Dans la Vienne il y en a peu dans la partie nord du département et beaucoup dans le sud. En Seine-et-Oise les communes se répartissent ainsi pour les années 1905 et 1906 :

ARRONDISSEMENTS	ANNÉES	NOMBRE DE COMMUNES	
		qui ont substitué en totalité la taxe vicinale à la taxe des prestations	qui ont substitué en partie la taxe vicinale à la taxe des prestations
Versailles.....	1905	50	27
	1906	59	25
Corbeil.....	1905	33	19
	1906	39	20
Etampes.....	1905	2	2
	1906	4	2
Mantes.....	1905	72	16
	1906	83	18
Pontoise.....	1905	38	45
	1906	36	50
Rambouillet.....	1905	50	34
	1906	60	34

Comment expliquer la faveur dont jouit la taxe vicinale dans certaines régions et le peu de partisans qu'elle a trouvés dans d'autres contrées ?

On serait tenté à première vue d'établir un lien entre les opinions politiques de nos assemblées muni-

cipales et le choix qu'elles ont fait de l'un ou de l'autre système d'impôt. Les municipalités ayant des idées avancées auraient adopté la réforme, les autres l'auraient repoussée. Les départements où l'on a adopté en masse et dès le début la taxe vicinale sont des départements avancés : les Ardennes, l'Aube, la Côte-d'Or, l'Isère, la Haute-Saône, la Saône-et-Loire, l'Yonne.

Au contraire ceux où elle a été le plus délaissée, sont le Finistère, la Haute-Loire, la Loire-Inférieure, la Lozère, le Maine-et-Loire, la Mayenne, le Morbihan, la Vendée. Ces premières constatations peuvent donner un peu de vraisemblance à cette explication, mais si l'on examine plus en détail les chiffres de nos 87 départements on se rendra compte que l'explication n'est pas satisfaisante. Ainsi nous constaterons que plusieurs départements où les municipalités ne sont pas en général avancées, ont adopté dans une assez forte proportion la taxe vicinale, de ce nombre sont les départements de l'Eure, d'Eure-et-Loire, de la Manche; de l'Orne et de la Sarthe. D'autres très avancés, comme la Haute-Vienne et l'Allier n'ont, en revanche, presque pas essayé la suppression des prestations ; ce ne sont pas les seuls, d'une manière générale les départements des bassins de la Garonne, de l'Aude et de l'Hérault, voire même ceux de Provence, dont beaucoup passent pour très avancés, ne veulent pas abandonner les prestations ; celui de l'Ariège n'a même rien tenté dans ce sens, une seule commune de ce département avait adopté partiellement la taxe vicinale en 1901, elle l'abandonna l'année suivante : depuis, aucune n'a tenté l'essai.

Les salaires et leur influence sur la réforme.

La valeur de la journée de travail n'aurait-elle pas une influence sur la répartition de la taxe vicinale entre les différents départements ?

Dans les régions où les prix des journées sont très élevés il semble que les contribuables devraient s'acquitter de préférence en argent pour ne pas perdre en prestations un temps précieux, tandis que là où les salaires sont modestes on chercherait au contraire à payer en nature, ainsi s'expliqueraient les préférences de quelques départements pour la taxe vicinale et le goût très marqué de certains autres pour la prestation.

Cette explication est assez conforme aux faits. Ainsi les pays qui ont le plus adopté la taxe vicinale sont des pays riches. Si on en dressait la liste il faudrait y faire figurer tout d'abord les départements composant la Bourgogne, pays de vignobles, pays riche, pays où les salaires sont élevés. A ce premier noyau on devrait ajouter les départements normands, l'Eure, l'Eure-et-Loir, la Manche, tous réformateurs ; nous ne saurions en dire autant il est vrai de la Seine-Inférieure et du Calvados qui font exception à la règle, le premier surtout, car dans le Calvados il y a bien en 1908 un quart des communes qui ont supprimé totalement les pres-

tations. Si nous passons aux départements composant le riche pays de la Champagne (Marne, Haute-Marne, Aube), nous y trouvons encore la taxe vicinale très répandue. On pourrait continuer ces recherches et faire de nouveaux rapprochements entre l'aisance des classes rurales de la Nièvre, du Loir-et-Cher, de l'Oise, de l'Aisne, de la Somme, et le nombre considérable de municipalités qui substituent des centimes aux prestations dans ces contrées. S'il y a des exceptions comme l'Allier, la Gironde, départements prospères et pourtant réfractaires au nouveau régime, elles sont vraiment rares.

Nous venons de voir que les pays riches sont en majorité favorables à la taxe de remplacement. Il faut rechercher maintenant si les départements pauvres lui sont hostiles. Là encore nous constaterons que la majorité confirme la règle : nos départements des Basses-Alpes, Hautes-Alpes, Ardèche, Ariège, Aveyron, Cantal, Corse, Haute-Loire, Haute-Vienne, Lot, Lozère, Hautes-Pyrénées sont restés très attachés aux prestations. Font exception : l'Isère, le Jura, la Corrèze et la Creuse.

Les forêts domaniales et la répartition de la taxe vicinale.

On a supposé encore que les propriétés forestières de l'Etat étaient pour quelque chose dans la répartition

de la taxe vicinale. On pense que les communes ayant sur leur territoire une forêt ou portion de forêt domaniale se seront empressées de se décharger d'une partie de leurs charges vicinales sur l'Etat, ce serait donc plus particulièrement dans les départements où l'Etat possède de vastes forêts qu'on trouverait le plus de communes réformatrices.

Voyons les faits.

Les départements réformateurs du centre et de l'Est sont bien en effet les départements où se trouvent les grands domaines forestiers de l'Etat.

Dans l'Aisne,	il y a	26.275 hect.	de forêts dom.
Aube,	»	12.429	»
Côte-d'Or,	»	39.601	»
Eure,	»	12.616	»
Isère,	»	22.469	»
Jura,	»	22.614	»
Loir-et-Cher,	»	11.751	»
Loiret,	»	37.982	»
Marne,	»	12.983	»
Haute-Marne,	»	16.373	»
Meuse,	»	31.587	»
Nièvre,	»	14.604	»
Oise,	»	31.620	»
Orne,	»	22.668	»
Saône-et-Loire,		13.626	»
Seine-et-Marne,		23.296	»
Seine-et-Oise,		28.604	»
Vosges,	»	56.151	»
Yonne,	»	13.864	»

Mais là encore il faut signaler des exceptions, et elles sont cette fois très nombreuses :

Départements réformateurs où il y a peu de forêts domaniales.		Départements non-réformateurs où il y a de grandes forêts domaniales.	
Ardennes	5.943 hect.	Allier	24.015 hect.
Charente	4 621 »	Basses-Alpes	48 648 »
Doubs	4.955 »	Hautes-Alpes	31.350 »
Eure-et-Loir	6.453 »	Arège	71.482 »
Manche	336 »	Drôme	29.259 »
Haute-Saône	6.733 »	Gironde	22.839 »
Somme	4 252 »	Landes	26 835 »
		Meurthe-et-Mos.	30.711 »
		Seine-Inférieure	32.715 »

Les propriétés forestières de l'Etat n'ont en somme qu'une influence tout-à-fait secondaire dans la répartition de la taxe vicinale entre les départements.

Fermage, métayage et taxe vicinale.

Nous serions porté à croire qu'une des principales raisons pour lesquelles l'Ouest et surtout le Sud-Ouest et le midi de la France ont gardé les prestations pendant que le Nord et l'Est les abandonnaient, sont les

difficultés toutes particulières que soulève la taxe vicinale dans ces régions par suite du mode de faire valoir que l'on y emploie généralement. Dans l'Est et le Nord de la France les propriétaires fonciers ne cultivant pas eux-mêmes font valoir leurs terres par des fermiers, tandis que dans l'ouest et le midi on emploie le système du métayage ; or, la taxe vicinale, facile à appliquer dans le cas du fermage, est une source de difficultés entre propriétaires et métayers. Quand il y a fermage il y a un bail écrit et ce bail prévoit presque toujours à qui incombera la charge des impôts existants ou futurs, ainsi aucune difficulté ne peut s'élever entre le propriétaire et son fermier : que l'administration fasse payer l'impôt à qui elle voudra, peu importe, ce sera toujours en définitive celui que le bail a désigné qui le supportera.

Avec le métayage plus de bail écrit, par suite matière à procès. Tel propriétaire trouvera juste que ses métayers continuent à supporter la moitié de la taxe de remplacement comme ils supportaient autrefois la moitié des prestations et se croira par suite autorisé à se faire rembourser par eux la moitié du nouvel impôt. De pareilles réclamations ne peuvent être, il est vrai, que très rares, car elles sont illégales et n'ont aucune chance d'aboutir la loi étant formelle sur ce point : chaque contribuable doit une taxe vicinale proportionnelle au montant de ses impositions directes.

Si de telles réclamations se produisent rarement, d'autres difficultés sont bien plus fréquentes. Elles se produisent dans le cas, par exemple, où le cheptel

appartient pour moitié au propriétaire et pour moitié au métayer ; si le propriétaire veut acquitter sa taxe vicinale en nature, il ne pourra pas le faire au moyen des attelages de ses domaines, car il ne peut obliger le métayer à laisser ses animaux et véhicules faire des journées sur les chemins vicinaux pour le compte de son maître, ces animaux et véhicules sont la co-propriété du maître et du métayer, il n'est pas juste qu'ils acquittent la dette d'un seul, le métayer sera dans son droit en refusant de les prêter pour de tels travaux. Lorsque le cheptel appartient en entier au propriétaire, les inconvénients ne sont pas moindres : celui-ci veut-il s'acquitter en nature au moyen des animaux et des charrettes de ses domaines, il ne peut le faire que difficilement ; impossible en effet de faire conduire les attelages par les métayers, ceux-ci ont déjà payé leur modeste impôt en argent et refusent naturellement de faire un travail qu'ils ne doivent pas, si l'on se décide à confier ces animaux et véhicules à des mains étrangères malgré la répugnance que tout propriétaire éprouve à s'en séparer, on risque de soulever les plaintes de métayers mécontents d'être privés pendant quelques jours de leurs moyens d'exploitation. On conçoit qu'en présence de pareils inconvénients, les pays de métayage aient préféré s'en tenir aux prestations.

Influence de la situation financière des communes sur l'adoption de la taxe vicinale.

Il semble que la situation financière des communes devrait leur imposer un peu leur choix entre la taxe vicinale et les prestations. Que des communes dont les finances sont bonnes choisissent leur mode d'impôt, c'est tout naturel, mais les communes endettées, ayant par conséquent beaucoup de centimes additionnels, ne devraient pas hésiter à garder les prestations.

En réalité les communes ne semblent pas se préoccuper suffisamment de leur situation financière et quelques-unes n'hésitent pas à grossir des budgets déjà surchargés par l'addition des centimes de la taxe vicinale, justifiant ainsi les craintes trop fondées du législateur. C'est ce qui ressort du tableau que nous avons pu dresser d'après « la situation financière des communes en 1907 » (1) présentant les départements où celles-ci sont le plus chargées de centimes additionnels.

(1) Présentée par M. Maringer, conseiller d'Etat, directeur de l'administration départementale et communale.

Il y a des départements réformateurs que l'on est étonné de trouver parmi ceux où les communes sont le plus endettées, ce sont l'Ain, l'Aisne, les Ardennes, l'Aube, la Charente, l'Eure-et-Loir, l'Isère, le Loir-et-Cher, la Marne, la Nièvre, l'Oise, la Savoie, la Haute-Savoie, la Seine-et-Marne, la Seine-et-Oise, Vaucluse et l'Yonne.

Nous venons de rechercher les causes qui ont pu amener tel département à adopter la taxe vicinale, tel autre à préférer les prestations. Nous n'avons pas trouvé d'explication qui donne la clef du phénomène pour tous nos départements, la chose n'est pas surprenante, on ne peut songer à expliquer par une seule cause l'attitude de tous les départements. Il ne faut pas poser en principe, par exemple, que ceux où le prix des journées de travail est élevé ont dû adopter la taxe vicinale et ceux où les salaires sont modestes ont dû conserver les prestations, cette cause a pu agir dans beaucoup de régions, mais dans d'autres elle n'a point eu d'effet, celles-ci ont obéi à des mobiles différents, aussi voit-on la Gironde, pays où les salaires sont élevés, repousser la taxe vicinale, sans doute à cause de la situation peu prospère de ses finances communales. Dans l'Isère, au contraire, les communes n'ont pas craint de se charger de nouveaux centimes malgré leur mauvaise situation financière, parce que la prestation y est détestée ; on y voit un vestige de la corvée de l'ancien régime, et on sait combien le Dauphiné était hostile aux institutions de ce régime et l'opposition que leur fit le Parlement de Grenoble dans les années qui précédèrent immé-

diatement la Révolution. La corvée n'a pas laissé un meilleur souvenir dans l'Est de la France et c'est cette raison, jointe à l'élévation du prix des salaires, qui explique pourquoi les communes de l'Ain, des Ardennes, de l'Aube, de la Marne ou de l'Yonne, malgré de lourdes impositions locales, y joignent encore volontiers celle de la taxe vicinale.

Dans les régions pauvres où les paysans émigrent l'hiver, on a une raison toute spéciale de supprimer la prestation ; elle est très lourde à supporter dans ces pays parce qu'on ne peut guère l'acquitter en nature, les hommes valides (les seuls qui paient des prestations), émigrent l'hiver et ne sont au pays qu'au moment des grands travaux d'été, ils n'ont pas le temps de faire des prestations en nature ou s'ils le font ce n'est pas à temps perdu. Dans ces conditions, les prestations étaient un impôt pénible à supporter, aussi la taxe vicinale s'est-elle rapidement répandue dans l'Auvergne et la Savoie.

CHAPITRE VI.

La taxe vicinale et l'autorisation des Conseils généraux lorsqu'elle nécessite plus de 20 centimes additionnels.

Il serait intéressant de connaître l'attitude des Conseils généraux en face de la réforme. Ils s'étaient toujours montrés hostiles (au moins en majorité) au remaniement des prestations, et l'avaient encore montré dans la consultation de 1895, on pourrait donc supposer qu'ils ont tenté d'enrayer la réforme dans la mesure où la loi le leur permettait, c'est-à-dire en n'autorisant pas les communes à s'imposer plus de 20 centimes additionnels pour le remplacement des prestations.

Nous n'avons pu malheureusement nous procurer sur cette question que des documents partiels et le

tableau que nous publions ci-après ne comporte que 51 départements.

DÉPARTEMENTS		
où l'on autorise toutes les communes qui en font la demande, à dépasser les 20 centimes additionnels.		
Allier.....	40 ⁽¹⁾	Gironde..... 26
Alpes (Basses) ..	4	Hérault..... 103
Alpes (Hautes)...	»	Ille-et-Vilaine... 25
Ardèche.....	»	Indre..... 119
Ardenne.....	»	Isère..... »
Ariège.....	1	Jura..... »
Aude.....	»	Landes..... 2
Aveyron.....	»	Loir-et-Cher.... 256
Cantal.....	111	Loire..... 167
Charente-Inf ^{re} ...	204	Loire (Haute-).. 13
Cher.....	112	Lot-et-Garonne... »
Corrèze.....	»	Lozère..... 3
Côte-d'Or.....	»	Manche..... 143
Eure-et-Loir....	79	Marne..... »
Gar ^{de}	108	Marne (Haute-).. »
Garonne (H ^{te})....	79	Meurthe et-Mos. . 109
Gers.....	10	Oise..... »
		Orne..... 31
		Pas de Calais.... 59
		Puy-de-Dôme... »
		Pyrénées (Passes) 15
		Pyrénées (Hautes) »
		Pyrénées-Orient.. 90
		Rhin (Haut-)... 15
		Saône (Haute).... 230
		Saône-et-Loire... 360
		Savoie..... 175
		Savoie (Haute-).. 203
		Seine et-Oise.... »
		Seine Inférieure.. 36
		Tarn..... 167
		Tarn-et-Garonne. »
		Vienn..... 209
		Vosges..... 216

Quelques départements se montrent plus difficiles et n'accordent pas l'autorisation dans tous les cas. Dans l'Ain le Conseil général a fixé à 35 centimes la première année, à 40 centimes les années suivantes le maximum qu'il permettait aux communes, dans ces conditions beaucoup n'ont pu faire la réforme aussi complètement qu'elles l'auraient voulu et c'est ce qui

(1) Nous faisons suivre le nom du département du nombre de communes qui ont eu besoin de cette autorisation pour 1909 (autorisation donnée à la session d'août 1908). Nous n'avons pu donner ce chiffre pour tous les départements car certaines délibérations de conseils généraux se contentent d'approuver en bloc les demandes qui leur sont faites sans en donner le détail ni même le nombre.

explique le nombre assez élevé de remplacements partiels qu'il y a chaque année dans ce département : 42 en 1904, 74 en 1905, 76 en 1906, 77 en 1907, 55 en 1908.

Dans l'Aisne le Conseil général s'est montré plus sévère encore, il n'approuve les délibérations des conseils municipaux comportant plus de 20 centimes que si les conseils remplacent la prestation individuelle seulement ; par suite les communes où il faut moins de 20 centimes pour remplacer la totalité des prestations peuvent seules faire la réforme totale, très peu sont dans ce cas dans ce département où les finances communales sont peu prospères et 35 communes étaient seules en état de le faire la première année ; aussi les remplacements partiels sont-ils particulièrement nombreux dans l'Aisne : 86 en 1904, 185 en 1905, 260 en 1906, 307 en 1907, 348 en 1908. Le Conseil général de Seine-et-Marne a posé des conditions identiques et les résultats sont à peu près les mêmes : 92 remplacements partiels en 1904, 202 en 1905, 248 en 1906, 276 en 1907, 291 en 1908. Les 92 remplacements partiels de 1904 s'étaient ainsi répartis :

Communes ayant remplacé les 3 journées individuelles et 2 journées d'animaux et véhicules : — 11.

Communes ayant remplacé les 3 journées individuelles et une journée d'animaux et véhicules : — 19.

Communes ayant remplacé les 3 journées individuelles seulement : — 62.

Le Conseil général du Nord autorise les substitutions qui n'imposent pas aux communes plus de 40 centimes

additionnels. Celui de l'Eure a également fixé un maximum au delà duquel il rejette toutes les demandes, ce maximum a été fixé dans la séance du 26 août 1904 ; mais comme nous n'avons pu retrouver le compte-rendu de cette séance nous ne pouvons faire connaître les limites dans lesquelles les communes de l'Eure sont autorisées à s'imposer. Quoiqu'il en soit le remplacement partiel est proportionnellement très répandu dans ce département, comme aussi dans celui du Nord, et c'est bien là sans doute le résultat des limites de taxation imposées aux communes.

Dans les Côtes-du-Nord toutes les autorisations furent accordées pendant les cinq premières années d'application de la loi, mais en 1908 le conseil général, en présence de l'augmentation toujours croissante des centimes nécessaires aux substitutions, décida de n'accorder à l'avenir aucune autorisation, les autorisations furent cependant maintenues aux communes qui en avaient jusque-là bénéficié, pour ne pas bouleverser leur organisation du service vicinal.

Le conseil général des Deux-Sèvres après avoir fait quelques difficultés pour les communes où la substitution exigeait un grand nombre de centimes, semble s'être résolu à toujours accorder les autorisations demandées.

Enfin dans le département de Vaucluse le conseil général n'accorde pas toujours les autorisations ; mais il n'a pas fixé de limites au delà desquelles il rejette toute demande, il tient compte pour chaque cas particulier du nombre de centimes nécessaires au remplacement et des charges de la commune.

CHAPITRE VII.

Quelques vœux de corps élus.

C'est principalement dans les départements de l'Est que les corps élus (conseils généraux, conseils d'arrondissement et même conseils municipaux), s'occupent de la taxe vicinale ou des prestations et formulent des vœux sur ce sujet. Le conseil général de l'Aube s'intéresse tout particulièrement à ces questions et il ne se passe guère d'année où il n'émette un vœu se rapportant à l'un ou l'autre de ces impôts. Ces questions furent agitées par lui les 22 août 1905, 28 avril 1906, 23 août 1906, 23 août 1907, 18 août 1908. Le conseil d'abord partisan du remplacement des prestations par des centimes départementaux s'est rallié depuis 1906 à une réforme au moyen de centimes d'Etat. La session d'août 1906 fut à ce point de vue particulièrement

importante. C'est à cette session que M. Forestier, conseiller général, faisait adopter le vœu suivant :

« Le conseil général considérant..... que le système
« d'un impôt national, dit centimes nationaux, bien
« préférable à celui des centimes départementaux, est
« le seul capable :

« De réaliser l'unification de toutes les voies de
« communication ;

« De supprimer l'inégalité des contribuables devant
« l'impôt, créé par le remplacement de la prestation
« par la taxe vicinale, votée par un grand nombre de
« communes ;

« De diminuer les frais de perception, en supprimant
« la multiplicité des feuilles d'avertissement qui, par
« leur nombre, sur l'ensemble du territoire, constitue
« une nouvelle charge considérable, inutile et oné-
« reuse (1), le coût de l'avertissement étant souvent
« supérieur au montant de la taxe à recouvrer ;

(1) Ce défaut de la taxe vicinale n'est que trop réel, voici dans quels termes en parlait M. de Launay, conseiller général, dans cette même séance : « Je voudrais faire ressortir, disait-il, le grave inconvénient des avertissements multiples qui sont la conséquence de la taxe vicinale. Il suffit qu'un propriétaire rural possède des parcelles de terrain situées sur le territoire de différentes communes pour qu'il reçoive autant de bordereaux qu'il a de parcelles ; par suite il n'est pas rare qu'un agriculteur ait six, sept ou huit avertissements pour sa part. Il en résulte que la valeur du rôle de la taxe vicinale est supérieure à la valeur du rôle de prestation. A Cléry, par exemple, le rôle de la prestation s'élevait à 20 francs anciennement, tandis que aujourd'hui il atteint le chiffre de 70 francs, soit 50 francs de plus ; cette somme qui ne profite pas aux chemins, est prise dans la poche du contribuable. J'estime qu'il convient de modifier cette manière d'imposer les contribuables qui reçoivent, pour la taxe vicinale, autant de feuilles d'avertissement qu'il y a de communes dans lesquelles ils possèdent une parcelle. Le procédé actuel constitue pour la commune une charge qui finalement retombe toujours sur les contribuables. »

« Emet le vœu que la prestation soit remplacée
« par un impôt national. »

C'étaient donc les inégalités de commune à commune et les complications entraînées par la taxe vicinale, qui avaient particulièrement frappé le conseil général de l'Aube.

Les effets de la loi de 1903 préoccupèrent également le Conseil général de l'Orne. M. Salle constate à la session d'août 1905 les effets déplorables de la nouvelle loi qui fait payer certains contribuables deux fois. Il constate aussi qu'« une classe de petits patentables, « notamment dans les petites communes, se trouve « atteinte par la transformation en centimes addition-
« nels de la taxe des prestations, ces patentables, sou-
« vent des femmes qui tiennent de petits commerces
« d'épicerie, mercerie, etc., se trouvent acquitter un
« impôt qu'ils ne doivent pas (1).

« Nous pensons que le législateur n'a pas voulu en
« édictant la loi du 31 mars 1903 les conséquences ini-
« ques que nous venons de faire ressortir. Mais
« comme l'administration l'applique de façon à les
« produire, il est nécessaire d'y apporter un remède. »

Et M. Salle concluait en émettant le vœu que l'on ajoutât quelques mots à la loi, afin d'expliquer que la taxe vicinale atteignait uniquement les anciens contribuables soumis aux prestations.

Le vœu fut renvoyé à la commission de la voirie.

(1) Nous savons que M. Salle estimait que la taxe vicinale était due par les seuls contribuables soumis aux anciennes prestations.

L'attention du Conseil général de l'Indre fut aussi attirée sur la situation des contribuables qui payent deux fois.

A la session de mai 1905, M. Siboulet déposait le vœu suivant :

« Le Conseil général,

« Appelant l'attention des pouvoirs publics sur les
« complications qu'entraîne l'application facultative
« de l'ancienne prestation en nature ou de la taxe
« vicinale, et sur le double emploi choquant qui se
« produit quand le chef-lieu d'une exploitation agri-
« cole se trouve sur une commune qui a gardé l'an-
« cienne tarification, et ses dépendances sur une com-
« mune qui a adopté la nouvelle taxe. »

« Emet le vœu :

« Qu'un système uniforme de prestation ou de taxe
« soit maintenu ou adopté par toutes les communes,
« ou que tout au moins une réglementation inter-
« vienne à bref délai pour faire cesser le double
« emploi signalé. »

Le vœu fut adopté.

Le 17 août 1903 M. Lucien Hubert déposait sur le bureau du Conseil général des Ardennes un vœu tendant à ce que l'impôt des prestations soit départemental et non plus communal.

L'année dernière le Conseil général du Lot et le Conseil d'arrondissement de Chatellerault émettaient l'un et l'autre le vœu que le remplacement des prestations par la taxe vicinale soit rendu obligatoire dans toutes les communes.

En 1907 le Conseil général de l'Oise, considérant les

inégalités de commune à commune résultant de l'organisation actuelle de la taxe vicinale, considérant aussi la situation de ceux qui payent double impôt lorsqu'ils sont propriétaires dans plusieurs communes, émet le vœu que le parlement établisse une taxe vicinale uniforme et obligatoire pour toute la France.

Cette même année le Conseil d'arrondissement de Clermont (même département), réclame l'établissement d'un « système uniforme de taxes vicinales, en remplacement des journées de prestation, sur les individus, animaux et véhicules. » Celui de Compiègne demandait à la même date que le remplacement des prestations individuelles par une taxe vicinale soit rendu obligatoire, mais qu'il reste facultatif pour les prestations des chevaux et voitures.

Enfin, dans le département de l'Aube dix neuf conseils municipaux émettaient le vœu en 1905 : 1° que la taxe vicinale soit remplacée par une taxe départementale, 2° que les avertissements spéciaux délivrés aux contribuables pour la taxe vicinale, soient supprimés, et qu'il ne soit plus établi qu'un seul bordereau comprenant toutes les impositions. Ces dix neuf conseils municipaux étaient ceux des communes de Lhuître, Rouvres, la Saulsotte, Bréviandes, Bucy-en-Othe, Chapelle-Saint-Luc, Clérey, Laines aux-Bois, Mergey, Montgueux, Les Noës, Sainte-Savine, Saint-André, Saint-Germain, Saint-Julien, Torvillers, le Pavillon, la Rivière-de-Corps et de Rouilly-Sacey.

Ces quelques vœux prouvent que dans la région de l'Est on critique la taxe vicinale surtout parcequ'on y voit une demi-mesure, une solution transitoire, qui n'a

qu'un but, préparer la suppression complète des prestations ; la taxe vicinale est aux yeux des populations de l'Est un acheminement et une première étape vers cette solution définitive, aussi dès qu'elles ont eu la taxe vicinale communale elles ont demandé une taxe vicinale départementale et aujourd'hui elles demandent des centimes d'Etat dont l'effet le plus clair serait de supprimer les prestations. Dans les autres régions, on paraît avoir généralement pour but, en critiquant la loi de 1903, d'en amener l'amélioration et de la rendre par suite plus supportable.

CHAPITRE VIII.

Nouveaux projets de réforme des prestations.

La loi de 1903, disions-nous, ne donnait qu'une demi-satisfaction aux adversaires des prestations, le premier coup leur était porté, on ne tarda pas à leur livrer un nouvel assaut. L'amendement Bouhé-Allex était à peine voté que M. Lucien Hubert, député des Ardennes, déposait une proposition de loi tendant à une nouvelle réforme des prestations.

Projet Lucien Hubert.

Ce projet a pour but de remplacer les prestations par des centimes départementaux.

Le remplacement sera-t-il obligatoire ?

Non, d'après l'article premier du projet qui dit :
« les conseils généraux sont autorisés à voter etc,... »
Cependant M. Lucien Hubert « craint que dans les départements où les grosses agglomérations sont nom-

breuses la réforme ne puisse jamais être réalisée. Il est certain dit-il, que les conseillers généraux représentant des circonscriptions urbaines ne consentiront jamais de leur plein gré à partager les charges des prestations que supportent seules aujourd'hui les circonscriptions rurales. » L'article 1^{er} du projet ajoute donc qu'« un règlement d'administration publique déterminera les conditions dans lesquelles ces assemblées pourront être exceptionnellement contraintes à voter la taxe de remplacement. »

Il semble que ce serait à la loi de fixer ces conditions plutôt qu'à un règlement d'administration publique et l'on ne conçoit guère qu'une loi laisse dans le vague une question de cette importance.

Le produit des centimes additionnels ainsi votés « sera réparti annuellement par les conseils généraux, les conseils d'arrondissement entendus, entre les communes où l'impôt des prestations est perçu. » Ce texte manque de clarté, il semblerait exclure les communes où l'on a adopté la taxe vicinale et où les prestations ne sont plus en usage, si tel était le sens de la loi elle serait injuste, car on priverait les communes à taxe vicinale du dégrèvement qui résulterait pour les communes en général de la transformation des prestations en centimes départementaux. Il est impossible qu'on ait voulu adopter une pareille solution, si le texte du projet laisse des doutes sur ce point, c'est qu'il est mal rédigé, quand ce texte nous parle de « communes où l'impôt des prestations est perçu il veut dire évidemment les communes où l'impôt des prestations est perçu sous forme de prestations ou sous forme

de taxe vicinale. Sa rédaction devrait être rendue plus claire.

Le contingent attribué par le conseil général à chaque commune sera proportionnel au produit moyen des prestations perçues dans cette commune pendant les trois années qui ont précédé la réforme. Enfin les redevables pourront se libérer en nature de la taxe départementale. Tel est dans ses grandes lignes le projet Lucien Hubert, c'est en somme la réforme de 1903 généralisée, rendue obligatoire, ou à peu près puisque les conseils généraux ne pourraient guère s'y soustraire, et corrigée sur un de ses points à savoir : l'inégalité entre les communes, qui se trouve atténuée par l'adoption du centime départemental.

M. Pichery, au nom de la commission de législation fiscale chargée d'examiner la proposition de M. Lucien Hubert, se déclara également partisan d'une réforme de la prestation dans le sens indiqué par le projet, mais il en demanda l'ajournement parce que, dit-il, « les conseils généraux, consultés en 1895, se sont, à une très grande majorité, montrés hostiles à cette réforme, et depuis leurs budgets ne se sont pas allégés. »

Projet Flandin (Yonne)

Ce projet tend « à remplacer l'impôt des prestations par une taxe vicinale constituée par des centimes d'Etat spéciaux additionnels aux quatre contributions directes ».

M. Flandin est un ennemi de la prestation qu'il voudrait voir disparaître. La loi de 1903 lui a donc donné une certaine satisfaction mais une satisfaction incomplète puisque les municipalités ont encore le droit de conserver la prestation, et parce que, dit-il aussi dans son exposé des motifs (1), « le remède est tout à fait insuffisant », il y a des municipalités qui voudraient adopter la taxe vicinale et ne peuvent le faire à cause du nombre excessif de centimes dont elles sont déjà chargées. Il reconnaît en outre les défauts de la loi de 1903 et signale notamment les inégalités de commune à commune qu'elle a entraînées ; « il faut donc chercher (un remède à cette situation) conclue-t-il, ailleurs que dans la solution indiquée en 1903. Un certain nombre de conseils généraux, à la suite de discussions qui ont été fort intéressantes, ont émis des vœux tendant à transformer l'impôt des prestations en une taxe vicinale qui serait formée non plus par des centimes additionnels communaux, mais par des centimes additionnels départementaux. » Mais ce n'est pas encore à cette solution que s'est arrêté M. Flandin ; il reconnaît qu'elle vaudrait mieux que la solution de 1903 ; car les communes de chaque département auraient ainsi la satisfaction de supporter un nombre égal de centimes, mais il resterait encore d'assez fortes inégalités entre les départements : « 7 départements seraient imposés à moins de 10 centimes, 16 de 10 à 15, 17 de 15 à 20, 34 de 20 à 30, 10 de 30 à 40, 3 de plus de 40. » Il n'y

(1) Projet Flandin (Yonne) annexe 562 au procès-verbal de la 1^{re} séance du 14 décembre 1906.

aurait donc qu'un remède possible, c'est de remplacer les prestations par des centimes d'Etat. C'est en effet la solution que propose M. Flandin et voici le texte de son projet :

ARTICLE 1^{er}.

« A partir du 1^{er} janvier 1908 la prestation sera
« supprimée.

ARTICLE 2.

« Le produit total des journées de prestation que,
« par application de l'article 2 de la loi du 21 mai 1836,
« les communes votaient pour leurs chemins vicinaux,
« sera entièrement remplacé par une taxe vicinale,
« représentée par des centimes d'Etat spéciaux addi-
« tionnels aux quatre contributions directes, en
« nombre suffisant pour produire une somme équiva-
« lente à la valeur totale et moyenne, pendant les
« cinq années 1902 à 1906, des prestations remplacées.

ARTICLE 3.

« Le produit de cette taxe vicinale sera réparti
« annuellement, par la loi de finances, entre les com-
« munes actuellement imposées à la prestation, sous
« forme de subventions invariables, proportionnelles
« au montant moyen des rôles de ladite prestation
« pendant la même période quinquennale.

ARTICLE 4.

« Dans les communes où la prestation existante sera

« ainsi supprimée, les redevables pourront se libérer
« en nature de leur taxe vicinale, pourvu qu'elle ne
« soit pas inférieure à un franc, et à condition de
« déclarer dans les délais prescrits qu'ils entendent
« faire usage de cette faculté. La libération en nature
« s'effectuera soit en journées, évaluées aux prix fixés
« par le conseil général, soit en tâches, d'après un
« tarif de conversion arrêté pour chaque commune
« par la commission départementale sur les propositions du conseil municipal intéressé. »

Ainsi, d'après ce projet de loi, il ne serait plus question de laisser aux municipalités le pouvoir de supprimer la prestation ou de la conserver, le remplacement par une taxe vicinale serait désormais obligatoire.

Quelles sont les prestations remplacées ? Celles que votaient les communes par application de l'article 2 de la loi du 21 mai 1836, c'est-à-dire les trois journées que les communes pouvaient être tenues de voter pour l'entretien des chemins vicinaux. Elles resteraient donc libres encore de voter une journée de prestation pour les chemins ruraux.

Par quoi remplace-t-on les prestations ? Par un centime d'Etat. Il est facile de déterminer le nombre de centimes nécessaires : lorsque M. Flandin déposa son projet (janvier 1906), on connaissait le total des rôles de toutes les communes imposées à la prestation pour 1904 (le dernier connu) il s'élevait à la somme de 58.980.463 francs ; la valeur du centime d'Etat était cette année-là de 4.108.570 francs ; en divisant le premier chiffre par le second on obtient le nombre de

centimes d'Etat nécessaires au remplacement soit 14 centimes 35 (1).

Résultats que donnerait cette loi.

Si l'on examine le cas de chaque particulier on constate que le projet Flandin donnerait les mêmes résultats que la loi de 1903. Il déplacerait l'assiette de l'impôt de la même manière et dans les mêmes proportions que cette loi, puisque la taxe qu'il propose serait, comme la taxe vicinale de 1903, proportionnelle aux quatre contributions directes.

Si l'on se place au point de vue des départements et des communes pour examiner les conséquences du projet Flandin, on verra qu'il substitue à des chiffres de centimes additionnels extrêmement variables de commune à commune le chiffre unique de 14 c. 35 pour toute la France. Il est évident que toutes les communes qui actuellement s'imposent ou devraient s'imposer plus de 14 c. 35 pour remplacer leurs prestations par une taxe vicinale, trouveraient avantage au vote du projet Flandin, et ce serait la grosse majorité, presque toutes les communes rurales y auraient bénéfice ; c'est bien ce que veut M. Flandin qui trouve l'impôt des prestations tel qu'il est organisé actuellement, trop lourd pour les campagnes. En revanche

(1) C'est là le nombre de centimes qu'il aurait fallu en 1904, mais on estime que ce chiffre varie peu d'une année à l'autre et M. Flandin le prit pour base des évaluations de son projet.

les communes qui s'imposent ou pourraient s'imposer moins de 14 c. 35 pour supprimer leurs prestations, perdraient à cette réforme, ce seraient généralement les grandes villes, aussi n'est-il pas étonnant que le projet Flandin ait soulevé un *tollé* général parmi les municipalités des centres importants et en particulier parmi les représentants du département de la Seine. Lorsque la commission spéciale de la Chambre des Députés, chargée d'étudier le projet de M. Flandin, demanda l'avis du Conseil général de la Seine. M. E. Carmignac, conseiller général, fut chargé de répondre par un rapport sur la question, ce rapport conclut au rejet de la proposition Flandin. « N'est-ce pas d'une exagération telle, dit ce rapport, qu'on est surpris de le voir émettre ? Dégrevier de 16 millions une partie de la France pour grever le département de la Seine de plus de 11 millions..... Le département de la Seine fournirait au département de l'Yonne par exemple, une subvention de 326,000 francs. Cette façon d'équilibrer les budgets vous paraîtra sans doute exagérée. »

C'est bien là en effet un des graves inconvénients du projet : dégrever les communes de 64 départements pour surcharger outre mesure 4 départements.

Voici d'ailleurs dans quelles proportions chaque département serait grevé ou dégrevé d'après le projet (1) :

(1) Dans le tableau ci-dessous, on compare la situation dans laquelle se trouveraient les départements après le vote de centimes d'Etat à celle que leur ferait le vote de centimes départementaux, il est évident que si l'on établissait une comparaison analogue entre la situation faite aux communes par le vote de centimes d'Etat et leur situation actuelle (centimes communaux), on trouverait des gains et des pertes bien plus considérables encore.

TABLEAU ⁽¹⁾

présentant la situation des Départements dans les deux cas suivants : Remplacement des Prestations par des centimes départementaux, et remplacement par des centimes d'Etat ; et montrant les gains ou pertes qui en résultent pour chacun d'eux.

DÉPARTEMENTS	PRODUIT du centime départem ^{al} en 1904	PRODUIT de la prestation en 1904 (Nature, argent et y compris la taxe vicinale)	NOMBRE de centimes départementaux nécessaires pour remplacer la prestation	Remplacement supposé de la Prestation par des centimes d'Etat (14 c 35)			
				BÉNÉFICE pour chaque département		PERTE pour chaque département	
				en centimes (col. 4 — 14 c 35)	au total (col. 2 × col. 5)	en centimes (14 c 35 - col. 4)	au total (col. 2 × col. 7)
Col. 1.	Col. 2.	Col. 3.	Col. 4.	Col. 5.	Col. 6.	Col. 7.	Col. 8.
	francs.	francs.	c. m.	c. m.	francs.	c. m.	francs.
Ain.....	34.820	841.011	34.58	20.23	491.994	»	»
Aisne.....	59.712	1.513.523	25.35	11. »	656.832	»	»
Allier.....	33.088	790.197	23.88	9.53	315.329	»	»
Alpes (Basses-)....	9.395	188.618	20.07	5.72	53.739	»	»
Alpes (Hautes-)....	7.665	248.544	32.42	18.07	138.507	»	»
Alpes-Maritimes..	33.795	125.459	3.71	»	»	10.64	359.579
Ardèche.....	17.402	449.268	26.82	11.47	199.391	»	»
Ardennes.....	30.571	1.016.677	33.25	18.90	577.792	»	»
Ariège.....	10.871	390.623	35.93	21.58	234.596	»	»
Aube.....	30.600	629.432	20.57	6.22	190.332	»	»
Aude.....	31.637	597.616	18.88	4.53	143.316	»	»
Aveyron.....	23.996	643.638	26.82	12.47	299.230	»	»
Bouches-du-Rhône	96.064	377.239	3.93	»	»	10.42	1.008.987
Calvados.....	63.789	819.966	12.85	»	»	1.50	95.684
Cantal.....	17.036	414.623	24.34	9.99	170.190	»	»
Charente.....	33.860	612.226	18.01	3.66	123.928	»	»
Charente Infre.....	45.897	1.218.276	26.54	12.19	559.484	»	»
Cher.....	23.458	665.949	28.39	14.04	329.350	»	»
Corrèze.....	14.414	435.522	30.21	15.86	228.606	»	»
Corse.....	6.361	256.735	40.36	26.01	165.450	»	»
Côte-d'Or.....	48.908	771.065	15.77	1.42	69.446	»	»
Côtes-du-Nord....	29.093	722.752	24.84	10.49	305.185	»	»
Creuse.....	12.915	421.058	32.60	18.25	235.699	»	»
Dordogne.....	34.491	889.466	25.78	11.43	394.232	»	»
Doubs.....	27.646	383.477	13.87	»	»	0.48	13.290
Drôme.....	23.155	493.356	21.31	6.96	161.159	»	»
Eure.....	53.144	814.065	15.32	0.97	51.550	»	»
Eure-et-Loir.....	36.264	472.622	13.03	»	»	1.32	47.868
Finistère.....	36.963	526.380	14.24	»	»	0.11	4.066
Gard.....	39.134	4.560.9	10.87	»	»	3.48	136.186
Garonne (Haute-)..	51.242	752.215	14.68	0.33	16.910	»	»
Gers.....	23.492	721.064	30.69	16.34	383.859	»	»
Gironde.....	104.960	1.591.384	15.16	0.81	85.017	»	»
Hérault.....	56.469	587.816	10.41	»	»	3.94	222.488
Ile-et-Vilaine....	41.463	898.897	21.67	7.32	303.509	»	»
Indre.....	20.117	628.001	31.22	16.87	339.376	»	»
Indre-et-Loire....	37.232	700.964	18.82	4.47	166.427	»	»
Isère.....	52.490	694.637	13.23	»	»	1.12	58.789
Jura.....	23.325	461.020	19.76	5.41	126.188	»	»

(1) Extrait du projet de M. Fländin, annexe au procès-verbal de la 1^{re} séance du 14 décembre 1906.

DÉPARTEMENTS	PRODUIT du centime départem ^{al} en 1904	PRODUIT de la prestation en 1904 (Nature, argent et y compris la taxe vicinale)	NOMBRE de centimes départementaux nécessaires pour remplacer la prestation	Remplacement supposé de la Prestation par des centimes d'Etat (14° 35)			
				BÉNÉFICE pour chaque département		PERTE pour chaque département	
				en centimes — 14° 35 — (col. 4)	au total (col. 2 × col. 5)	en centimes (14° 35 - col. 4)	au total (col. 2 × col. 7)
Col. 1.	Col. 2.	Col. 3.	Col. 4.	Col. 5.	Col. 6.	Col. 7.	Col. 8.
	francs.	francs.	c. m.	c. m.	francs.	c. m.	francs.
Landes.....	15.613	698.089	44.71	30.36	474.010	»	»
Loir-et-Cher.....	25.627	686.912	26.80	12.45	319.056	»	»
Loire.....	52.236	585.385	11.20	»	»	3.15	164.543
Loire (Haute-)...	17.994	520.724	28.98	14.63	263.252	»	»
Loire-Inférieure...	49.821	740.290	14.84	0.49	24.412	»	»
Loiret.....	41.900	900.598	21.49	7.14	299.166	»	»
Lot.....	18.058	250.708	13.88	»	»	0.47	8.687
Lot-et-Garonne...	31.906	718.463	22.52	8.17	260.672	»	»
Lozère.....	8.153	184.744	22.66	8.31	67.751	»	»
Maine-et-Loire...	51.731	819.522	16.42	2.07	107.085	»	»
Manche.....	52.168	734.716	14.08	»	»	0.27	14.085
Marne.....	52.545	1.041.412	19.82	5.47	287.421	»	»
Marne (Haute-)...	24.024	481.463	20.04	5.69	136.696	»	»
Mayenne.....	27.553	582.960	21.16	6.81	187.629	»	»
Meurthe-et-Moselle	47.036	682.811	14.52	0.17	7.996	»	»
Meuse.....	27.104	575.446	21.23	6.88	186.475	»	»
Morbihan.....	28.158	520.681	18.49	4.14	116.574	»	»
Nièvre.....	25.938	768.997	29.64	15.29	396.592	»	»
Nord.....	191.526	1.463.453	7.64	»	»	6.71	1.285.139
Oise.....	53.798	1.201.331	22.33	7.98	418.567	»	»
Orne.....	18.214	659.476	17.26	2.91	111.203	»	»
Pas-de-Calais....	79.998	1.188.009	14.87	0.52	41.599	»	»
Puy-de-Dôme.....	41.940	924.753	22.05	7.70	322.938	»	»
Pyrénées (Basses-)	25.309	697.124	27.54	13.19	333.825	»	»
Pyrénées (Hautes-)	12.841	316.294	24.63	10.28	132.005	»	»
Pyrénées-Orient ^{es} ..	14.878	291.138	19.57	5.22	77.663	»	»
Belfort (territ. de).	7.525	58.033	7.71	»	»	6.64	49.966
Rhône.....	108.496	504.097	4.64	»	»	9.71	1.053.496
Saône (Haute-)...	24.706	500.097	20.24	5.89	145.518	»	»
Saône-et-Loire...	53.821	1.304.655	24.24	9.89	532.289	»	»
Sarthe.....	42.609	951.463	22.33	7.98	340.020	»	»
Savoie.....	13.186	372.978	28.29	13.94	183.812	»	»
Savoie (Haute-)...	11.163	469.789	42.08	27.73	309.550	»	»
Seine.....	808.974	425.354	0.52	»	»	13.83	11.188.110
Seine-Inférieure...	133.397	1.365.435	10.23	»	»	4.12	549.596
Seine-et-Marne...	55.298	1.092.181	19.75	5.40	298.609	»	»
Seine-et-Oise.....	105.438	1.707.857	16.19	1.84	194.005	»	»
Sèvres (Deux-)...	25.372	798.405	31.47	17.12	434.168	»	»
Somme.....	64.639	1.046.602	16.19	1.84	118.935	»	»
Tarn.....	27.738	516.527	8.62	4.27	118.441	»	»
Tarn-et-Garonne..	22.928	404.054	17.62	3.27	74.974	»	»
Var.....	31.246	125.705	4.02	»	»	10.33	322.771
Vaucluse.....	20.943	290.581	13.97	»	»	4.38	7.958
Vendée.....	28.621	943.128	32.95	18.60	532.350	»	»
Vienne.....	25.710	710.582	27.64	13.29	351.686	»	»
Vienne (Haute-)...	22.565	544.622	24.14	9.79	225.411	»	»
Vosges.....	32.024	579.622	18.09	3.74	119.770	»	»
Yonne.....	33.819	812.187	24.01	9.66	326.691	»	»

Le projet de M. Flandin aurait encore un autre défaut : dans son article 3, on lit : « Le produit de la taxe vicinale (nouvelle) sera réparti..... entre les communes actuellement imposées à la prestation ». Nous croyons que ce texte, comme celui de M. Lucien Hubert, comprend dans la répartition les communes ayant adopté la taxe vicinale aussi bien que les communes où l'on a gardé les prestations, mais il reste encore une catégorie de communes qui, celle-là, se trouve exclue par le texte du projet de loi et qui, par suite, ne pourra participer aux répartitions annuelles ; ce sont les communes ayant des ressources ordinaires suffisantes pour construire et entretenir leurs chemins vicinaux, elles continueront à solder ces dépenses au moyen de leurs ressources ordinaires ; pour elles, rien ne sera changé (1), elles dépenseront la même somme qu'auparavant, pendant que les autres bénéficieront des dégrèvements de la nouvelle loi. Il y a là une très grosse injustice.

Une remarque encore s'impose ; le projet Flandin demande que chaque commune retrouve dans la subvention annuelle que lui donnera désormais l'Etat sur le produit de la taxe vicinale, une somme exactement égale au produit antérieur de son rôle de prestation supprimé. Mais le produit des prestations est évalué d'après le taux de la journée de travail fixé par le conseil général, on a tant de journées de presta-

(1) Il y avait en 1907, dans la Haute-Saône, 40 communes dans ce cas, dont Vesoul, Gray, Lure, Héricourt, Luxeuil. Les ressources que ces 40 communes consacraient à la vicinalité en 1907 se montaient à 60,320 francs.

tions dans une commune, la journée vaut tant d'après l'évaluation du conseil général, le produit des prestations est donc de tant, il est par suite susceptible de varier, pour un même nombre de journées de prestations entre les communes de chaque département, et c'est là-dessus que l'on va se baser pour donner aux communes leur subvention annuelle ; on arrive ainsi à ce résultat encore injuste que deux communes voisines mais de départements différents, qui avaient le même nombre de journées de prestations, payeront chacune 14 c. 35 de taxe vicinale, mais ne recevront pas de l'Etat la même subvention parce que, dans les départements auxquels elles appartiennent, les conseils généraux n'avaient pas fixé le prix des journées de travail au même taux.

Projet Maille.

Le 21 mars 1907, un nouveau projet de loi tendant à remanier le régime des prestations, est encore déposé sur le bureau de la Chambre par MM. Maille et Chion-Ducollet.

Les auteurs du projet trouvent trop lourde la charge qui pèse sur les communes rurales et d'une manière

générale sur les communes pauvres ; c'est le motif pour lequel ils demandent une réforme de la prestation.

Leur projet est lié à un remaniement de la classification de nos routes et chemins. Ceux-ci seraient désormais classés dans les trois catégories suivantes :

1° Les routes nationales qui ne seraient autres que les anciennes routes comprises sous cette dénomination.

2° Une catégorie dénommée « chemins de grande communication », qui comprendrait les anciennes routes départementales ainsi que les chemins de grande communication et d'intérêt commun.

3° Les chemins vicinaux ordinaires et les chemins ruraux légalement reconnus.

La première catégorie est à la charge de l'Etat, la seconde à la charge des départements qui y pourvoient au moyen de centimes départementaux additionnels aux quatre contributions directes. Toutefois le concours des communes intéressées pourra être demandé lorsqu'il s'agira d'entreprendre sur ces chemins des travaux d'amélioration ou de construction, et c'est le conseil général qui fixera la quotité des contributions communales.

La troisième catégorie est à la charge des communes, celles-ci pourvoiront à leur entretien à l'aide soit de prestations en nature dont le maximum est fixé à deux journées de travail, soit de centimes spéciaux en addition au principal des quatre contributions directes dont le maximum est fixé à cinq.

Tout habitant, chef de famille ou d'établissement à

titre de propriétaire, de régisseur, de fermier, ou de colon partiaire, porté au rôle des contributions directes, pourra être appelé à fournir chaque année une prestation de deux jours : pour chacune des charrettes, voitures, automobiles ou voitures attelées et en outre pour chacune des bêtes de somme, de trait, de selle, au service de la famille ou de l'établissement dans la commune.

Les communes ont le droit de remplacer les prestations par une taxe vicinale conformément aux dispositions de la loi de 1903.

Telle est l'économie de ce projet. Le résultat de cette réforme est de faire passer les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, autrefois à la charge des communes, dans la deuxième catégorie dite « chemins de grande communication » à la charge du département, et comme celui-ci ne peut pourvoir à leur entretien ou construction, d'après le nouveau projet, qu'au moyen de centimes départementaux, la prestation se trouve supprimée pour ces chemins. L'exposé des motifs fait remarquer que c'est là un grand soulagement pour les communes pauvres, car ces chemins pouvaient absorber à eux seuls deux journées de prestations sur les trois permises par la loi de 1836 aux communes et les deux tiers des cinq centimes spéciaux également permis par cette loi, c'était là, dit le projet de loi, une charge écrasante pour les communes peu fortunées, « il n'est pas rare de voir « certaines communes payer en prestations et en « centimes, un contingent équivalent à la valeur « de 30 centimes et plus, lorsque les centres im-

« portants ne payent que des contingents fort peu
« élevés. »

Les chemins vicinaux ordinaires et les chemins ruraux restent désormais seuls à la charge des communes, mais elles ne peuvent plus y pourvoir qu'au moyen de deux journées de prestations au maximum et des cinq centimes d'autrefois. De plus les journées de prestations individuelles sont supprimées. Enfin le système du travail à la tâche est rendu obligatoire.

Le projet Maille est en quelque sorte un projet transactionnel : ceux qui avaient proposé des centimes départementaux avaient échoué parce que les budgets départementaux ne pouvaient pas les supporter, M. Maille ne met à la charge du département qu'une partie des chemins vicinaux ; les adversaires de la prestation voudraient sa suppression complète, il leur est donné en partie satisfaction par la suppression de la prestation individuelle.

Le projet Maille fut renvoyé à la commission des prestations.

CHAPITRE IX.

La taxe vicinale et l'impôt sur le revenu.

La taxe vicinale est constituée par des centimes additionnels aux quatre contributions directes. Ces quatre contributions directes sont aujourd'hui menacées de disparition par suite des propositions d'impôt général sur le revenu déposées sur le bureau de la Chambre, la question de l'impôt sur le revenu doit donc intéresser tout particulièrement ceux qui s'occupent de la réforme de 1903.

La base sur laquelle on s'appuyait pour fixer la part de taxe vicinale afférente à chaque contribuable venant à faire défaut, il faut bien se demander sur quoi désormais on s'appuiera pour répartir cette taxe ? C'est-à-dire, va-t-elle continuer à être un impôt additionnel à ce qui va remplacer les quatre contributions ? Va-t-on lui chercher une autre base de répartition ? Ou bien va-t-on la remplacer par un nouvel impôt ? Telles

sont les questions que l'on doit se poser en face des projets de remaniement de nos impôts directs aujourd'hui sur le point de devenir loi puisque la Chambre a voté le projet présenté par M. Caillaux au début de cette année.

Le projet de 1904

Un premier projet d'impôt sur le revenu fut élaboré en 1904, le texte définitivement arrêté par la commission de législation fiscale fut publié dans l'annexe 1799 à la séance du 23 juin 1904 (1).

Ce projet établissait un impôt général sur le revenu en remplacement :

1° Des contributions personnelle-mobilière et des portes et fenêtres, qui étaient supprimées.

2° De la contribution foncière sur les propriétés non bâties dont l'Etat abandonnait sa part aux départements et aux communes (trois cinquièmes aux communes, deux cinquièmes aux départements). En compensation de cette ressource nouvelle qui leur était donnée, les départements et les communes recevaient des charges ; l'exposé de ces charges se terminait ainsi : « les communes pourront supprimer la prestation indivi-

(1) Chambre 1904. Annexes (1799) page 657.

duelle et dans ce cas le département devra y contribuer pour moitié. » Si les communes avaient usé de la faculté qui leur était laissée, c'étaient donc les propriétaires fonciers qui auraient fait tous les frais du rachat des prestations individuelles.

Projet Caillaux

Le projet d'impôt sur le revenu proposé à la Chambre et voté par elle le 9 mars 1909, supprime les quatre contributions directes, les centimes départementaux et communaux se trouvent ainsi perdre la base qui servait à les répartir entre les différents contribuables ; un remaniement des impôts départementaux et communaux s'imposait donc : c'est ce but que poursuit le projet de loi déposé par M. Caillaux, ministre des finances, le 3 mars 1909 (1). Il est ainsi intitulé :

PROJET DE LOI

portant suppression des centimes départementaux et communaux additionnels aux contributions directes et établissant en remplacement de ces centimes de nouvelles impositions basées sur les revenus.

D'après ce projet de loi les communes devront voter des centimes, sans limitation de nombre, d'un produit

(1) Annexe au procès-verbal de la séance du 3 mars 1909.

égal au montant de leurs dépenses obligatoires, après affectation à ces dépenses des ressources ordinaires de la commune. Au nombre des dépenses obligatoires pour les communes figurent, nous le savons, la construction et l'entretien des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, pour lesquels les communes avaient été autorisées à changer les prestations en taxe vicinale. Le vote de cette loi serait donc la suppression obligatoire des prestations. Quant à la taxe vicinale elle disparaîtrait également pour faire place à un nouvel impôt,

Voyons maintenant quelle est la base de cette nouvelle imposition, afin de nous rendre compte des changements qu'elle pourra produire dans l'incidence de l'impôt.

Les nouvelles impositions sont des centimes additionnels à l'impôt sur le revenu. Les contribuables soumis à la taxe vicinale ne devraient pas trouver, semble-t-il, de grands changements dans leur situation, car les quatre contributions directes sur lesquelles repose la taxe vicinale, sont censées proportionnelles au revenu des contribuables ; les deux impôts se rapprocheraient d'autant plus que les quatre contributions directes ne frappent pas les valeurs mobilières et que les nouvelles impositions départementales et communales ne les atteignent pas non plus (on a admis cette exception). Il serait bien vrai en effet que les deux impôts se répartiraient à peu près de la même manière si l'impôt sur le revenu n'était pas progressif, mais les impositions locales sont progressives comme l'impôt sur le revenu lui-même et par suite

elles frapperont les contribuables dans des proportions toutes différentes de la taxe vicinale. Les gros contribuables seront beaucoup plus lourdement frappés et il n'est pas téméraire de dire que l'entretien des chemins vicinaux sera, dans les campagnes, pour la plus grande partie à leur charge.

Nous croyons aussi que les habitants des villes (pour qui cependant l'entretien des chemins vicinaux est une charge légère) bénéficieront en outre de dispositions particulièrement favorables. Voici comment : il y a dans les impositions locales un impôt global sur le revenu comme dans l'impôt d'Etat, mais ici le revenu ne sera pas établi sur déclaration du contribuable, il sera fixé d'après la valeur locative de son habitation ; les communes ne pourront donc pas taxer les propriétaires possédant des immeubles sur leur territoire mais n'y ayant aucune habitation, puisque c'est sur cette dernière que doit être basé le revenu global, et d'ailleurs le propriétaire forain sera taxé, là où il a son habitation, pour tout son revenu supposé (1), on ne saurait donc le faire payer deux fois. Si les communes ne peuvent pas taxer les propriétaires forains pour leur revenu global, la part des impositions communales qu'ils ne supporteront pas retombera sur les habitants de la commune et ceux-ci auront d'autant

(1) C'est ce qui ressort du texte de la loi et c'est bien aussi semble-t-il l'intention du législateur puisque dans l'article 2 il est dit : « En remplacement des dits centimes il est établi des impositions sur les diverses catégories de revenus dans les communes où ces revenus sont acquis et une imposition sur le revenu global dans les communes où ce revenu est dépensé. »

plus à payer qu'ils seront moins nombreux. D'autre part les propriétaires forains, et surtout les grands propriétaires, sont souvent des personnes qui habitent les villes pendant la majeure partie de l'année, ce sera par suite d'après la valeur locative de leur habitation urbaine qu'ils seront taxés, ce seront les villes qui bénéficieront de leur impôt, elles pourront répartir leurs impositions locales sur un très grand nombre de têtes ce qui rendra cet impôt bien plus léger pour les habitants des villes que pour ceux des campagnes.

Une autre disposition du projet de loi est encore bien plus défavorable aux contribuables des campagnes, ou du moins à une catégorie de ces contribuables, les propriétaires fonciers. Il est dit en effet que la propriété foncière (bâtie et non bâtie) ne pourra, dans les impositions locales sur le revenu, bénéficier d'aucun abattement, tandis que les autres catégories de revenus bénéficieront des mêmes abattements que dans l'impôt d'Etat.

Pourquoi cette différence de traitement ? Le projet nous en donne lui-même la raison : si l'on avait voulu maintenir pour les impositions locales les mêmes abattements que dans l'impôt d'Etat, il n'y aurait eu dans certaines communes, des communes rurales surtout, que deux ou trois contribuables susceptibles d'être atteints par l'impôt ; les autres : propriétaires ayant moins de 1.250 francs de revenu, fonctionnaires ayant moins de 1.500 francs, etc., etc..., bénéficiant de déductions à la base et ne devant par suite aucun impôt. On pouvait même prévoir le cas où aucun

contribuable ne pourrait être atteint par l'impôt. Voilà pourquoi on décida qu'il ne serait accordé aucun abatement pour les revenus des propriétés foncières. Ce traitement est tout-à-fait injuste : si l'on établit un impôt dans des conditions telles qu'on s'expose à n'avoir dans une commune aucun contribuable assez fortuné pour être atteint par lui, cela prouve combien les exonérations consenties sont exorbitantes. Ce n'était pas en sacrifiant une catégorie de contribuables qu'il fallait essayer de corriger le défaut de la loi, mais en n'admettant que des exemptions modérées.

On s'excuse de traiter les revenus fonciers moins bien que les autres en disant que « la terre n'en sera pas moins considérablement allégée par la réforme » (1). On évalue même cet allègement à « 30 millions au moins » (2). Nous ne chercherons pas à contester ce chiffre qui est très problématique, nous dirons seulement : qu'importe que la terre soit allégée de 30 millions si elle reste encore plus imposée que les autres revenus : l'injustice est moins forte mais elle n'en persiste pas moins.

Nous avons critiqué dans la loi de 1903 les dispositions par lesquelles on laisse aux conseils municipaux le pouvoir de changer l'assiette de l'impôt des prestations. Que dire du projet d'impôt sur le revenu qui leur donne des pouvoirs autrement larges et met entre leurs mains un instrument autrement puissant dont certains n'useront peut-être que pour satisfaire

(1), Exposé des motifs page 5.

(2) Id. page 6.

leurs rancunes personnelles. Le projet d'impôts départementaux et communaux sur le revenu donne aux conseils municipaux « en ce qui concerne les revenus « des 4^e, 5^e, 6^e et 7^e catégories (1)....., la faculté d'éten-
« dre les bases d'imposition en abaissant des trois
« quarts au maximum les limites des fractions de
« revenus bénéficiant, dans l'impôt d'Etat, soit d'exo-
« nérations totales, soit d'exonérations partielles. » On sait que les contribuables rangés dans les 4^e, 5^e, 6^e et 7^e catégories bénéficient d'abattements importants dans l'impôt d'Etat, ainsi les fermiers ont droit à une déduction de revenu à la base de 1250 francs, pour les fonctionnaires cette déduction peut aller jusqu'à 3.000 francs et pour les salaires d'ouvriers inférieurs à 5.000 francs jusqu'à 4.500 francs, suivant la population de la commune. Si l'on avait maintenu ces réductions dans les impôts locaux, il y aurait eu des communes rurales où, en dehors des propriétaires fonciers qui ne sont exonérés de rien, deux ou trois contribuables seulement auraient pu être touchés par l'impôt, les autres bénéficiant des exemptions, les revenus fonciers auraient été seuls à supporter les impôts de la commune. C'est pour obvier à cet inconvénient que l'on a donné aux municipalités le droit d'abaisser jusqu'aux trois quarts les fractions de revenu exemptées d'impôt, ainsi elles pourront décider que seuls les fermiers

(1) C'est-à-dire les revenus 1^o du commerce, de l'industrie et des charges et offices, 2^o les bénéfices de l'exploitation agricole, 3^o les traitements publics et privés, salaires et pensions, 4^o les revenus des professions libérales et de toutes occupations lucratives non dénommées dans les précédentes catégories.

ayant moins de 313 francs de revenu, les fonctionnaires touchant moins de 750 francs, les ouvriers payés moins de 1133 francs, seront exempts d'impôts locaux. Mais ne l'oublions pas ce n'est là qu'une faculté pour les communes, celles-ci sont libres d'étendre ou de ne pas étendre les bases d'impositions communales. Il pourra ainsi y avoir autant de situations différentes pour les contribuables que de communes, et ce sera suivant le bon plaisir des conseils municipaux ; il dépendra de leur bon plaisir que dans une commune les revenus fonciers supportent seuls les impôts communaux et par suite l'entretien des chemins vicinaux, comme il dépendra de leur bon plaisir d'y faire participer dix vingt ou cent contribuables des autres catégories ; aussi, nous le répétons, ce n'est pas aux conseils municipaux qu'il faut donner des pouvoirs de ce genre, il est à craindre que plus d'un n'en fasse un usage déplorable.

Nous terminerons l'étude des conséquences de l'impôt sur le revenu pour la taxe vicinale et les prestations, par une dernière remarque.

D'après le projet d'impôts départementaux et communaux les communes voteront des centimes d'un produit égal au montant de leurs dépenses obligatoires. Elles voteront par conséquent des centimes pour remplacer le montant atteint par leurs prestations ou leur taxe vicinale durant la dernière année d'application de ces impôts. Or, il se peut que les années suivantes les communes aient des besoins plus considérables pour leurs chemins vicinaux, pourront-elles voter des crédits plus élevés ? Non, elles seront obligées de s'en

tenir au chiffre que produisait la prestation ou la taxe vicinale leur dernière année d'application. Cette situation est déplorable et les chemins vicinaux sont appelés à en souffrir beaucoup. On ferait même à certains départements une situation particulièrement pénible. Le Conseil général des Basses-Alpes en avait déjà fait la remarque à propos du projet Flandin qui avait ce même défaut. A la session d'avril 1907, M. Delombre disait : « Il se peut que dans les départements où le « réseau vicinal est terminé ou sur le point de l'être, « la consolidation définitive de la somme allouée au « département, en représentation des ressources actuelles dont la conversion est proposée, ne présente pas « d'inconvénients ; mais dans une région comme la « nôtre, où des efforts considérables restent à faire « pour doter les populations de toutes les voies de « communication reconnues nécessaires, il en serait « tout autrement Nos dépenses iront inévitablement « en croissant. Nous serions évidemment lésés si nous « ne devions recevoir qu'une somme équivalente à la « valeur totale et moyenne, pendant les cinq années « 1902 à 1906 des prestations remplacées (1). »

Nous croyons avoir fait suffisamment ressortir quelques-uns des défauts du nouvel impôt qui remplacera

(1) Le projet Flandin prévoyait que les prestations ou la taxe vicinale seraient remplacées par des centimes d'un produit égal à la valeur moyenne pendant les années 1903 à 1906 de ces prestations ou taxes vicinales. Dans le projet d'impôt sur le revenu les centimes remplaceraient le produit de la dernière année. Ces deux solutions ont le même défaut et le département des Basses-Alpes qui se trouvait lésé par le projet Flandin, aurait les mêmes raisons de se plaindre du projet Caillaux.

la taxe vicinale et les prestations après le vote des impôts départementaux et communaux sur les revenus. Il y aurait encore bien d'autres critiques à lui adresser : toutes celles qui ont été faites à l'impôt sur le revenu ou aux impositions locales sur les revenus pourraient également lui être adressées ; on pourrait notamment lui reprocher d'être un impôt progressif ; mais ce serait faire ici la critique de l'impôt sur le revenu, ce qui ne rentrerait plus dans le cadre de notre sujet. Nous nous bornerons donc aux quelques observations émises et se rapportant plus spécialement à la partie de l'impôt sur le revenu qui remplacerait, sous un nom ou sous un autre, les prestations et la taxe vicinale

CHAPITRE X.

Conclusion.

La taxe vicinale telle qu'elle est établie en ce moment n'est pas la solution désirée par les adversaires des prestations. A peine était-elle votée que nous avons vu de nouveaux projets chercher à la modifier, trois furent déposés dans les quatre années qui suivirent le vote de l'amendement Bouhé-Allex. La taxe vicinale serait-elle donc menacée de disparaître pour faire place à un impôt nouveau dans le genre par exemple de celui proposé par M. Flandin ? On peut en douter si l'on songe qu'il n'y eût pas moins de trente projets de modification à la loi de 1836 déposés sous forme de propositions de loi ou sous forme d'amendements entre 1836 et 1903, la trente et unième seulement aboutit à la loi que nous connaissons. En sera-t-il de même pour les propositions déposées depuis 1903 ?

Cette question a peu d'importance. Que la taxe vicinale soit menacée par les diverses propositions déposées relativement à l'impôt des prestations, c'est à l'heure actuelle sans intérêt, car l'impôt sur le revenu, aujourd'hui sur le point d'être voté, aura pour effet de la supprimer ou du moins d'en modifier bien des points, nous l'avons déjà dit. La loi du 31 mars 1903 contient des dispositions qui deviendraient incompatibles avec les impôts locaux sur les revenus, notamment la faculté pour les communes d'adopter la taxe vicinale ou de conserver les prestations. Les auteurs du projet de loi l'ont d'ailleurs prévu puisque dans les travaux préparatoires (1) sous le titre : « Lois dont la modification devrait être envisagée », on cite les dispositions suivantes de l'article 5 de la loi du 31 mars 1903 : « la taxe vicinale sera représentée par des centimes additionnels aux quatre contributions directes en nombre suffisant pour produire une somme équivalente à la valeur des prestations remplacées. Lorsque ce nombre de centimes sera supérieur à 20, la substitution devra être autorisée par le conseil général. »

Se contentera-t-on, une fois les impôts sur le revenu votés, de mettre la loi de 1903 au courant de la nouvelle législation, en modifiant simplement ses dispositions contraires aux nouveaux impôts ? Ou bien ce travail de révision de la loi de 1903 sera-t-il

(1) Projet de loi établissant en remplacement des centimes départementaux et communaux de nouvelles impositions basées sur les revenus, annexes au projet, page 133.

l'occasion d'un remaniement complet de la taxe vicinale ? Ce ne serait pas surprenant, car après le vote des impôts sur le revenu la transformation des prestations en centimes communaux deviendrait obligatoire pour toutes les communes, il est peu probable que le législateur conserve un système qu'il avait rejeté en 1903 comme écrasant pour certaines communes. On se remettra donc sans doute à l'œuvre pour retoucher l'impôt de la taxe vicinale. Souhaitons que ce ne soit pas comme en 1903 sans travaux préparatoires et par suite sans discussion vraiment utile.

Vu : *Le Président de la Thèse,*

H. BERTHÉLEMY.

Vu : *Le Doyen,*

LYON-CAEN.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

Pour le vice-recteur :

L'Inspecteur d'Académie,

Albert CAHEN.

ANNEXE I.

Loi du 21 mai 1836.

ARTICLES 1 à 9.

ARTICLE PREMIER. — Les chemins vicinaux légalement reconnus sont à la charge des communes, sauf les dispositions de l'article 7, ci-après.

ARTICLE 2. — En cas d'insuffisance des ressources ordinaires des communes, il sera pourvu à l'entretien des chemins vicinaux à l'aide, soit de prestations en nature, dont le maximum est fixé à trois journées de travail, soit de centimes spéciaux en addition au principal des quatre contributions directes, et dont le maximum est fixé à cinq.

Le conseil municipal pourra voter l'une ou l'autre de ces ressources, ou toutes les deux concurremment.

Le concours des plus imposés ne sera pas nécessaire dans les délibérations prises pour l'exécution du présent article.

ARTICLE 3. — Tout habitant, chef de famille ou d'établissement, à titre de propriétaire, de régisseur, de fermier ou de colon partiaire, porté au rôle des contributions directes, pourra être appelé à fournir chaque année, une prestation de trois jours :

1° Pour sa personne et pour chaque individu mâle, valide, âgé de dix-huit ans au moins et de soixante ans au plus, membre ou serviteur de la famille et résidant dans la commune ;

2° Pour chacune des charrettes ou voitures attelées, et, en outre, pour chacune des bêtes de somme, de trait, de selle au service de la famille ou de l'établissement dans la commune.

ARTICLE 4. — La prestation sera appréciée en argent conformément à la valeur qui aura été attribuée annuellement pour la commune à chaque espèce de journée par le conseil général, sur les propositions des conseils d'arrondissement.

La prestation pourra être acquittée en nature ou en argent, au gré du contribuable. Toutes les fois que le contribuable n'aura pas opté dans les délais prescrits, la prestation sera de droit exigible en argent.

La prestation non rachetée en argent pourra être convertie en tâches, d'après les bases et évaluations de travaux préalablement fixées par le conseil municipal.

ARTICLE 5. — Si le conseil municipal, mis en demeure, n'a pas voté, dans la session désignée à cet effet, les prestations et centimes nécessaires, ou si la commune n'en a pas fait emploi dans les délais prescrits, le préfet pourra, d'office, soit imposer la

commune dans les limites du maximum, soit faire exécuter les travaux.

Chaque année, le préfet communiquera au conseil l'état des impositions établies d'office en vertu du présent article.

ARTICLE 6. — Lorsqu'un chemin vicinal intéressera plusieurs communes, le préfet, sur l'avis des conseils municipaux, désignera les communes qui devront concourir à sa construction ou à son entretien, et fixera la proportion dans laquelle chacune d'elles y contribuera.

ARTICLE 7. — Les chemins vicinaux peuvent selon leur importance, être déclarés chemins vicinaux de grande communication par le conseil général, sur l'avis des conseils municipaux, des conseils d'arrondissement et sur la proposition du préfet.

Sur les mêmes avis et proposition, le conseil général détermine la direction de chaque chemin vicinal de grande communication et désigne les communes qui doivent contribuer à sa construction ou à son entretien.

Le préfet fixe la largeur et les limites du chemin, et détermine annuellement la proportion dans laquelle chaque commune doit concourir à l'entretien de la ligne vicinale dont elle dépend : il statue sur les offres faites par les particuliers, associations de particuliers ou de communes.

ARTICLE 8. — Les chemins vicinaux de grande communication, et, dans les cas extraordinaires, les

autres chemins vicinaux, pourront recevoir des subventions sur les fonds départementaux.

Il sera pourvu à ces subventions au moyen des centimes facultatifs ordinaires du département, et de centimes spéciaux votés annuellement par le conseil général.

La distribution des subventions sera faite, en ayant égard aux ressources, aux sacrifices et aux besoins des communes, par le préfet, qui en rendra compte, chaque année, au conseil général.

Les communes acquitteront la portion des dépenses mises à leur charge au moyen de leurs revenus ordinaires, et, en cas d'insuffisance, au moyen de deux journées de prestations sur les trois journées autorisées par l'article 2, et les deux tiers des centimes votés par le conseil municipal en vertu du même article.

ARTICLE 9. — Les chemins vicinaux de grande communication sont placés sous l'autorité du préfet. Les dispositions des articles 4 et 5 de la présente loi leur sont applicables.

ANNEXE II.

Loi de Finance de 1903.

ARTICLE 5.

Dans les budgets de 1904 et suivants les conseils municipaux auront la faculté de remplacer par une taxe vicinale, le produit des journées de prestations que les communes sont tenues de voter pour les chemins vicinaux.

Ce remplacement pourra porter soit sur la totalité ou sur une partie de la prestation individuelle considérée isolément, soit, après que celle-ci aura été entièrement convertie, sur la totalité ou sur une partie de la prestation des animaux et véhicules.

La taxe vicinale sera représentée par des centimes additionnels aux quatre contributions directes en nombre suffisant pour produire une somme équivalente à la valeur des prestations remplacées. Lorsque

ce nombre de centimes sera supérieur à 20 la substitution devra être autorisée par le conseil général.

Les redevables pourront se libérer en nature de la taxe vicinale pourvu qu'elle ne soit pas inférieure à 1 franc et à condition de déclarer, dans les délais prescrits, qu'ils entendent faire usage de cette faculté.

La libération en nature sera soumise aux dispositions qui régissent la prestation.

Elle s'effectuera soit en journées, évaluées aux prix fixés par le conseil général pour le rachat de la prestation, soit en tâches, d'après un tarif de conversion arrêté par la commission départementale sur la proposition du conseil municipal.

Le règlement établi en conformité de l'article 21 de la loi du 21 mai 1836, sera modifié et complété de manière à assurer l'exécution du présent article.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
INTRODUCTION	1
CHAPITRE PREMIER.	
Exposé de la loi du 31 mars 1903	3
§ I ^{er}	3
§ II	5
§ III	6
§§ IV, V et VI	16
CHAPITRE II.	
Effets de la loi de 1903	19
CHAPITRE III.	
Critiques adressées à la loi de 1903	25
1 ^o Défaut de proportion entre l'usage que l'on fait des chemins vicinaux et le poids de l'impôt	26
2 ^o La faculté de se libérer en nature n'est qu'un mythe pour certains contribuables	28
3 ^o Il fallait supprimer la libération à la journée pour ne conserver que la libération à la tâche	29
4 ^o Qui conduira les attelages ?	30
5 ^o Incertitude de l'administration quant aux sommes dont elle disposera pour les travaux de la voirie vicinale	31
6 ^o Retards apportés au recouvrement de l'impôt	32
7 ^o Cette réforme est coûteuse	33
8 ^o On a eu tort de faire la réforme par commune	35
9 ^o La loi de 1903 apporte un surcroît de travail et de grandes complications d'écritures pour le personnel des contributions directes	37
10 ^o Résultats injustes	40

CHAPITRE IV.

Arguments en faveur de la loi.....	45
---	-----------

CHAPITRE V.

Accueil fait à la loi dans les municipalités.....	53
SECTION I. — Documents généraux.....	53
SECTION II — Statistique par département et recherche sur les causes qui ont empêché ou favorisé l'adoption de la taxe vicinale dans certaines régions.....	60

CHAPITRE VI.

La taxe vicinale et l'autorisation des conseils généraux.....	75
--	-----------

CHAPITRE VII.

Quelques vœux de corps élus.....	79
---	-----------

CHAPITRE VIII.

Nouveaux projets de réforme des prestations... ..	85
1° Projet Lucien Hubert.....	85
2° Projet Flandin.....	87
3° Projet Maille.....	96

CHAPITRE IX.

La taxe vicinale et l'impôt sur le revenu.....	101
1° Le projet de 1904.....	102
2° Projet Caillaux.....	103

CHAPITRE X.

CONCLUSION.....	113
------------------------	------------

ANNEXE I.	117
ANNEXE II.	121

